

ETUDE CAF – *Faible autonomie ou forte astreinte administrative ?*

par **Frédéric Arnaud et Mathilde Corrèze**

Fédération des CAF de la région Centre-Ouest-Atlantique - Pôle statistique régional. Respectivement CAF de la Haute-Vienne et CAF de la Corrèze

La difficulté pour servir régulièrement et à leur juste niveau les prestations familiales est le plus souvent justifiée par la notion de faible niveau d'autonomie administrative. L'étude menée par la Fédération des caisses d'Allocations familiales de la région Centre-Ouest-Atlantique renverse cette perspective en faisant apparaître que les allocataires les plus difficilement servis ne présentent pas un profil particulier mais sont ceux à qui la CAF, en cohérence avec sa fonction de gestionnaire, oppose une exigence administrative d'autant plus forte que leur situation socio-économique est précaire.

De la faible autonomie en tant que comportement de l'usager...

Dans un contexte institutionnel fort ayant pour principal objectif l'amélioration de la qualité de service, la population dite à faible niveau d'autonomie administrative représente une cible privilégiée. En effet, elle regroupe les allocataires « censés » mal se débrouiller ou ne pas être à l'aise dans leur relation administrative avec la CAF, ce qui aurait pour principales conséquences : des difficultés à faire valoir et/ou à percevoir ses droits, la sensation d'une inadaptation et d'un manque de lisibilité d'ensemble du système de prestations servies par les CAF, des charges de gestion plus importantes induites par ce type de population.

Toutefois, bien qu'alarmant ce constat est trop succinct pour oser la moindre tentative d'explication, et donc envisager la moindre action. Il convient donc d'énoncer les critères permettant de repérer ces allocataires, chose *a priori* aisée tant l'appellation « faible autonomie » paraît simple dans son énoncé. Or, toute tentative d'énumération de critères normatifs conduit à l'échec, tant la diversité des situations rencontrées sous cette appellation est grande. En effet, les allocataires bénéficiant de revenus confortables connaissent des problèmes d'accès aux droits de la même manière que des allocataires en situation de précarité, empêchant ainsi toute référence à des critères économiques. De même, des critères comportementaux (tels que le nombre et le type de contacts avec l'organisme) ou des critères cognitifs (connaissance des droits potentiels) sont peu significatifs ou trop difficilement

mesurables pour donner une réelle satisfaction quant au repérage de cette population. Devant cette incapacité à identifier ces allocataires, il est nécessaire de reconsidérer la problématique en plaçant au cœur de la recherche non plus l'usager mais sa relation avec la CAF. Dès lors, le questionnement ne se pose plus en terme de repérage, mais en terme de dysfonctionnement.

... à la notion de forte astreinte administrative centrée sur la relation CAF/ usager

Dans leurs travaux, Jean-Luc Outin et Nathalie Bardaille (1) s'appuyaient sur une opposition entre une logique de droits et une logique de besoins caractéristiques respectivement de la CAF et de l'allocataire, faisant ainsi apparaître que les publics les plus démunis étaient aussi ceux pour lesquels l'application de la législation était la plus délicate. La CAF aurait ainsi à gérer une demande empreinte de complexité et d'exigence. Complexité révélée par la multiplicité et la diversité des prestations servies, tant dans leur nature que dans leur règle de gestion. Exigence administrative nécessaire à la liquidation et à la justification des droits attribués.

Compte tenu de la combinaison de situations familiales diverses et de situations professionnelles instables, l'allocataire est pour sa part confronté à de nombreuses

(1) Outin J.-L. et Bardaille N., « Les allocataires et leur caisse d'Allocations familiales. L'accès aux prestations à l'épreuve des inégalités », rapport de recherche pour la CNAF, 1992.

La Fédération des caisses d'Allocations familiales du Centre-Ouest-Atlantique regroupe huit CAF adhérentes : Charente, Charente-Maritime, Deux-Sèvres, Vienne, Haute-Vienne, Corrèze, Creuse et Caisse nationale de la pêche maritime. Né le 4 juin 1996 d'une délibération du conseil d'administration, le Pôle statistique régional est une instance d'étude et de réflexion au service des CAF adhérentes (plus la CAF de Vendée qui s'y est rattachée) et du conseil d'administration de la Fédération.

Choix d'un indicateur : le nombre de créances et/ou de rappels

Afin d'apprécier la qualité de la relation usager/organisme, il semble qu'un indicateur pertinent soit le nombre de créances (indus) ou de rappels affectant le compte de l'allocataire.

En effet, les phénomènes de trop-perçu ou de rappel, outre leur signification comptable, sont bien le reflet :

- soit d'une difficulté pour l'organisme à obtenir en temps voulu les justificatifs nécessaires à l'examen et au calcul des droits et à un versement régulier des prestations ;
- soit d'une difficulté pour l'usager à faire valoir ses droits ;
- soit d'une mauvaise qualité de service ou d'un dysfonctionnement de la relation CAF/usager, puisque l'une

comme l'autre s'oppose aux notions de justesse et de régularité de paiement.

Toutefois, afin que cet indicateur soit réellement significatif, il convient :

- de ne le prendre en compte que si sa valeur est suffisamment grande pour ne pas traduire un phénomène ponctuel ;
- qu'il ne soit pas impacté par des événements extérieurs à la relation usager/organisme ou encore par des événements exceptionnels clairement identifiés.

En l'absence de critères objectifs à la détermination d'un seuil, on a estimé que le nombre d'indus et/ou de rappels était significatif d'un dysfon-

ctionnement de la relation lorsqu'il était supérieur ou égal à trois, c'est-à-dire que sur une période de huit mois, le compte de l'allocataire présentait au moins trois indus et/ou rappels. La population ainsi repérée est alors comparée au fichier allocataires afin d'obtenir sur différents critères (prestations perçues, profil socio-économique...) un coefficient de sur- ou sous-représentation qu'il est possible de représenter graphiquement.

Ce choix pour la CAF de la Haute-Vienne conduit à repérer un échantillon de 11 % d'allocataires pour lesquels la relation est la plus entâchée de difficultés.

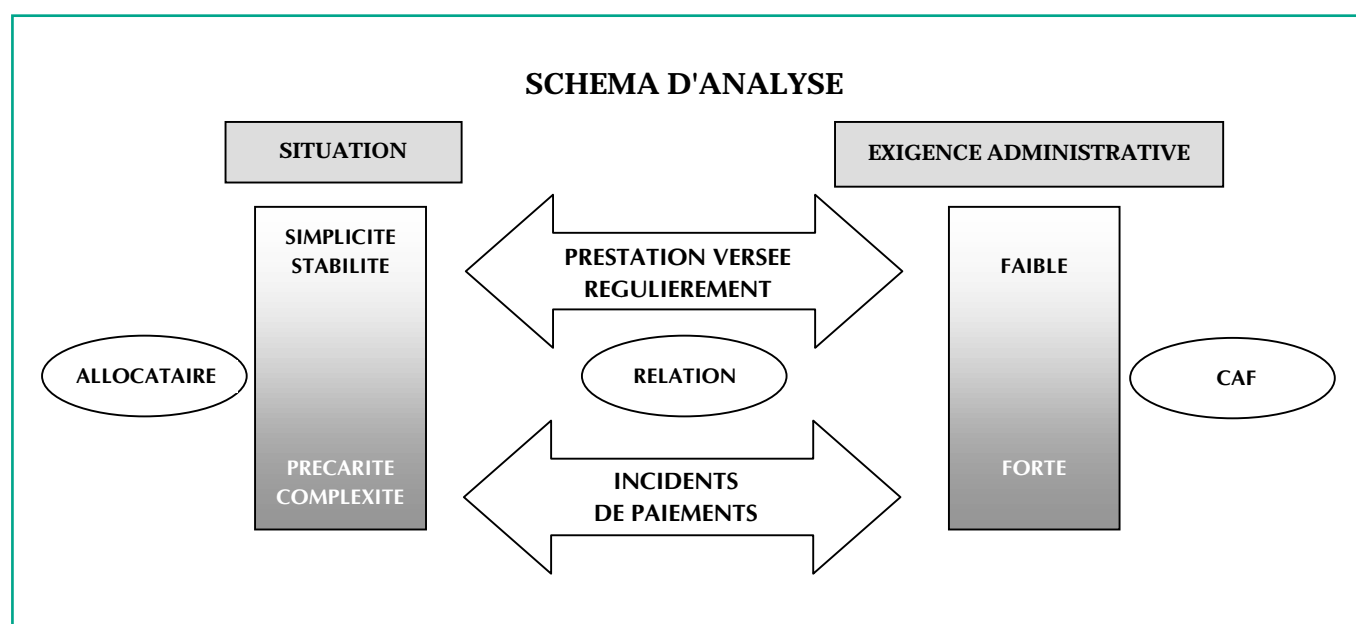
modifications de ses droits et une demande accrue de la CAF.

Dès lors, on conçoit que la difficulté à répondre à l'exigence administrative ne repose pas seulement sur un profil social mais également sur un moment social ; que, dans le fonctionnement de la relation usager/organisme, les difficultés proviennent d'une rupture dans la situation de l'allocataire et non d'une inaptitude particulière trop fréquemment assimilée à une faible autonomie administrative. On peut alors formuler l'hypothèse que plus la précarité individuelle augmente, plus le niveau d'exigence administrative croît

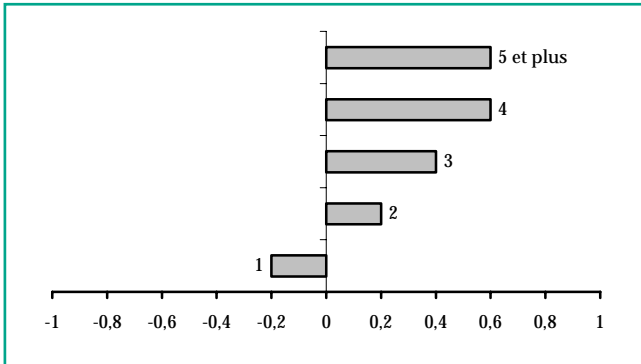
et plus le risque de dysfonctionnement de la relation est élevé (schéma).

Le cumul des prestations augmente la difficulté de paiement

Afin d'explorer cette relation, on a constitué un échantillon de la population allocataire repérée comme connaissant des difficultés dans sa relation avec la CAF, population identifiée par l'indicateur nombre d'indus et/ou rappels supérieur à trois (encadré ci-dessus). Construit à partir de cet échantillon, le graphique 1 fait clairement



Graphique 1 - Surreprésentation de la population avec trois indus et ou rappels/allocataires selon le nombre de prestations perçues



Source : Etude « Faible autonomie ou forte astreinte administrative », Fédération des CAF de la région Centre-Ouest-Atlantique 1999.

apparaître que le risque d'incidents de paiement est d'autant plus élevé que le nombre de prestations perçues est grand, confirmant ainsi l'hypothèse selon laquelle la multiplicité des prestations servies complexifie la gestion du dossier.

La difficulté à s'ajuster aux changements de situation de l'allocataire

Outre cet aspect purement quantitatif, qui n'est pas *a priori* surprenant, il faut également noter que les allocataires percevant une prestation liée à la précarité sont surreprésentés dans cette population, démontrant ainsi la difficulté à s'adapter aux situations de l'allocataire mais aussi une exigence administrative particulièrement contraignante. Cette contrainte est notamment due au fait que :

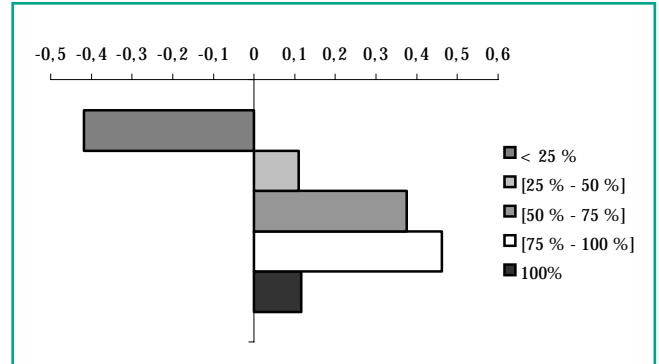
- les prestations couvrent des champs d'action variés et sont régies par des règles différentes ;
- les prestations destinées aux personnes vivant dans des situations précaires sont « indexées » sur leur situation sociofamiliale d'où une mise en adéquation entre droits et besoins difficiles à réaliser et d'autant plus aléatoire que la situation est fluctuante.

La relation allocataire/usager souffre donc :

- d'une difficulté pour l'allocataire à fournir les justificatifs d'une situation complexe ou non établie. Difficulté d'autant plus mal ressentie que cette demande de justifications peut être trimestrielle (et donc répétitive) pour les allocataires percevant le revenu minimum d'insertion ou l'allocation de parent isolé ;
- d'une difficulté de gestion pour l'organisme, difficulté particulièrement nocive en termes d'efficacité et d'image, puisqu'il apparaît alors compliqué d'assurer une juste liquidation des droits.

Le graphique 2 démontre bien que les allocataires dont

Graphique 2 - Surreprésentation de la population avec trois indus et ou rappels/allocataires selon le poids des prestations



Source : Etude « Faible autonomie ou forte astreinte administrative », Fédération des CAF de la région Centre-Ouest-Atlantique 1999.

les prestations constituent la totalité des revenus ne sont pas surreprésentés dans l'échantillon, battant ainsi en brèche l'idée d'une faible autonomie ou d'un dysfonctionnement lié fortement à une précarité économique au sens strict du terme. Les allocataires, pour qui les prestations constituent de 50 % à moins de 100 % de leur budget, sont le plus touchés par le phénomène indu/rappel, soulignant ainsi que la précarité de leur situation suscite de nombreux ajustements de leur droit. Le souci légitime de vouloir adapter les droits de l'allocataire à sa situation amène l'organisme gestionnaire à l'inscrire dans une instabilité de droits ne pouvant contribuer à remédier à la précarité de sa situation et donc en désaccord avec l'objectif recherché.

Du constat à l'action : comment améliorer la qualité du service rendu

L'étude a permis d'identifier une population qui était en difficulté de relation avec la CAF à partir d'un indicateur : les incidents de paiements multiples. La définition du profil de cette population peut permettre aux CAF d'apporter un service différencié à cette population :

- mise en place de contacts spécifiques pour les allocataires ayant les caractéristiques les plus représentées : proposition de rendez-vous à domicile, au guichet... ;
- mise en place d'actions de communications particulières en direction de cette population : communication sur la nature de l'exigence administrative et l'interprétation de cette exigence par la CAF.

Outre le fait de proposer des actions sur la différenciation du service, cette étude a permis de définir un indicateur permettant de cibler la difficulté de relation CAF/usager. Cet indicateur pourrait être intégré dans les tableaux de bord des CAF pour mesurer son évolution et donc l'indice de qualité du service rendu.