

Vivre en situation de non-recours frictionnel

Une enquête menée dans trois Caf

Pierre Mazet
Hélène Revil

Chercheur à l'Observatoire des non-recours aux droits et services (Odenore) de 2008 à 2018.
Postdoctorante à l'université Grenoble-Alpes (UGA), Laboratoire Pacte, chercheuse à l'Odenore.

Mots-clés

- Odenore
- Allocataires
- Précarité
- Non-recours prestations
- Rappels de droits

Cet article présente les résultats d'une étude conduite par l'Observatoire des non-recours aux droits et aux services (Odenore) sur les rappels de droits⁽¹⁾ dont font régulièrement l'objet une partie des allocataires des caisses d'Allocations (Caf) (encadré 1). Ce choix de porter le regard sur les rappels trouve deux justifications. D'une part, ils permettent d'éclairer un type de non-recours particulier, qualifié de « *frictionnel* » par Wim Van Oorschot et Antoine Math, en 1996, dans le numéro 43 de la revue *Recherches et Prévisions* (Van Oorschot et Math, 1996). Ce type de non-recours, « *dû au non versement complet ou partiel et pendant une période plus ou moins longue, de prestations, alors même que des droits sont par ailleurs ouverts pour d'autres prestations* » (*ibid.*, p. 7) est largement ignoré dans les travaux existants qui se focalisent très majoritairement sur les cas de non-recours primaire (une personne éligible à une prestation ne la perçoit pas car elle ne l'a pas demandée) et/ou complet (une personne éligible demande une prestation et ne reçoit rien). D'autre part, les rappels de droits constituent une porte d'entrée accessible par les données administratives des organismes sociaux, et non par une enquête *ad hoc*, pour identifier des cas de non-recours. Cela est assez rare pour être souligné (Revil, 2008). Les rappels de droits constituent, de fait, des indicateurs de non-recours frictionnel objectifs qui peuvent être identifiés dans le système d'information des Caf.

L'étude s'organisait autour de trois groupes de questions, visant à approfondir la connaissance des situations de non-recours frictionnel et à questionner leur(s) impact(s) sur les allocataires :

- quels sont les effets financiers du non-recours frictionnel pour les ménages concernés ? Quelles en sont, plus globalement, les conséquences pour ceux qui le vivent ?
- comment les ménages « se débrouillent-ils » lorsqu'ils sont en situation de non-recours frictionnel ? Vers qui

se tournent-ils pour éventuellement compenser les sommes non perçues ?

- comment expliquer le non-recours frictionnel ? Qu'en disent les personnes concernées ?

Le non-recours frictionnel, aspects quantitatifs

Les résultats quantitatifs de l'étude, globalement homogènes entre les trois caisses, apportent des éléments robustes pour décrire le non-recours frictionnel. L'observation montre, tout d'abord, que le phénomène concerne un nombre important d'allocataires, environ 30 % pour chaque Caf sur la période prise en compte (six mois). Près des deux tiers de ces allocataires ont eu un seul rappel sur la période d'enquête, 20 % environ en ont eu deux et près de 12 % en ont eu trois (au moins). Ensuite, certaines prestations sont davantage concernées, et ce pour toutes les Caf : la PPA, le RSA et les allocations logement en particulier, avec des effectifs particulièrement importants sur les minima sociaux. Ainsi, sur la période prise en compte, 25 % à 30 % des allocataires de la PPA ont été au moins une fois en situation de non-recours frictionnel ; c'est le cas de 16 % à 19 % des allocataires du RSA socle. Enfin, près de 30 % des rappels ont une antériorité égale ou supérieure à quatre mois ; cela signifie que les périodes de non-recours frictionnel traversées par les allocataires peuvent être longues. Ces résultats attestent que le phénomène de non-recours frictionnel n'est en rien anecdotique ou résiduel. Si on les envisage en termes d'effectifs, ce sont plusieurs milliers d'allocataires qui, sur une période de six mois, ont vécu des mouvements importants et répétés concernant leurs droits.

La phase quantitative de l'étude montre également que le système d'information des Caf ne permet pas de mesurer

(1) Les rappels sont des sommes dues aux allocataires. Ils correspondent à un non-versement (ou à un versement partiel) de prestations par la caisse d'Allocations familiales à destination d'un allocataire qui aurait dû en bénéficier.

d'emblée le nombre de rappels par allocataire. Une telle information pourrait en l'occurrence être utile, dans la mesure où, comme d'autres expériences concernant les prestations de la branche Famille, le non-recours frictionnel, matérialisé *a posteriori* par un paiement en rappel, n'est pas sans incidence sur la relation des allocataires à leur Caf. L'étude le montre clairement. Un travail plus poussé d'analyse statistique permettrait en l'occurrence de repérer des allocataires davantage exposés que les autres au non-recours frictionnel. Les cibles construites aux fins de recrutement des allocataires pour l'enquête qualitative de la présente étude constituent, de ce point de vue, de bons indicateurs : quotient familial, allocataires avec des rappels multiples sur une courte période, taux de dépendance financière à la Caf, durée du rappel.

La perception des situations de non-recours frictionnel par les allocataires

Dix-sept allocataires sur les quarante-six interrogés disent avoir eu conscience du non-recours frictionnel, avoir repéré

la baisse ou l'absence de paiement de leur(s) prestation(s), et se sentent capables de l'expliquer. Ils ont compris la, ou les raisons, ayant entraîné cette situation. Onze allocataires ont pour leur part perçu le non-recours frictionnel, mais sans pour autant être en mesure d'en expliquer précisément la/les raison(s). Ces personnes font des hypothèses sur ce point et ne sont pas certaines de pouvoir éviter que la situation ne se reproduise à l'avenir. Onze autres allocataires ont eu plus ou moins conscience du non-recours frictionnel ; cela s'inscrit toutefois pour eux dans une situation marquée par la fluctuation régulière du montant de leurs droits et, pour certains, par une succession de rappels, mais aussi d'indus⁽²⁾. Ces allocataires ont le sentiment de percevoir des montants différents d'un mois à un autre, que ceux-ci soient plus ou moins élevés : dans ce contexte, il leur paraît difficile de parler précisément d'un rappel en particulier. Pour sept des quarante-six allocataires rencontrés en entretien, le non-recours frictionnel est passé « inaperçu », ce qui ne signifie toutefois pas qu'il n'a pas eu de conséquences pour les personnes. Sur ce point, on observe trois catégories d'allocataires. Ceux qui

Encadré 1 – Méthodologie

Pour réaliser l'étude, conduite entre décembre 2015 et juillet 2017, un partenariat entre l'Observatoire des non-recours aux droits et aux services (Odenore) et des Caf s'est révélé indispensable. Trois organismes de tailles différentes ont accepté de collaborer. Deux phases ont eu lieu : l'une quantitative et l'autre qualitative. Une phase « intermédiaire » a visé à l'articulation des analyses quantitative et qualitative. Elle a parallèlement permis d'affiner la problématique et d'établir l'échantillon d'allocataires auprès desquels mener les entretiens.

Dans la phase quantitative, il s'est agi de caractériser, pour chaque Caf et de manière comparée, les situations de non-recours frictionnel, en abordant ce phénomène à partir des rappels de droits faits par les trois organismes durant les six mois précédant l'enquête. Seules les prestations légales mensuelles pour lesquelles les rappels ne sont pas mécaniques ou propres à la prestation ont été prises en compte. Ont ainsi été ainsi concernées par l'étude : l'allocation d'éducation pour enfant handicapé (AEEH) ; les allocations familiales (AF) ; les allocations familiales sous conditions de ressources (AFR) ; l'allocation aux adultes handicapés (AAH) ; le complément de ressources (CH) ; la majoration pour la vie autonome (MVA) ; les allocations logement (AL) : l'allocation logement à caractère familial (ALF), l'allocation logement à caractère social (ALS) et l'aide personnalisée au logement (APL) ; l'allocation « migrants » (AMI – uniquement dans une Caf) ; l'allocation de soutien familial (ASF) ; le complément familial (CF) ; la majoration de parent isolé (MPI) ; la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE - allocation de base et complément d'activité) ; la prestation partagée d'éducation de l'enfant (PPEE) ; la prime d'activité (PPA) et la prime d'activité majorée (PPI) ; le revenu de solidarité active (RSA)-activité (l'antériorité potentielle des rappels a pour conséquence que des rappels peuvent encore être détectés pour le RSA-activité même s'il n'existe plus) ; le revenu de solidarité active (RSA)-socle.

L'objectif de la phase qualitative de l'étude était d'approcher les effets et les conséquences de cette forme spécifique de non-recours sur les situations de vie des allocataires concernés. Il s'agissait également de comprendre les raisons et les explications données à ce non-recours par les allocataires. L'élaboration de l'analyse qualitative a nécessité de recueillir, auprès d'une partie des allocataires en non-recours frictionnel détectés au travers de la phase quantitative, des informations concernant : les effets du non-recours frictionnel sur leur budget et, plus globalement, sur leurs conditions de vie ; le vécu et la perception de leur situation par les allocataires ; leur parcours par rapport aux droits précédemment et postérieurement au non-recours frictionnel ; les alternatives recherchées au moment du non-recours, notamment pour équilibrer leur budget et continuer à assumer leurs charges fixes ; les raisons apportées au non-recours frictionnel et la manière dont les personnes expliquent/resituent les choses ; les effets potentiels sur leur relation à la Caf et sur les canaux (par exemple, Internet) qu'elles utilisent pour réaliser leurs démarches.

Ainsi, trente-et-un entretiens semi-directifs ont été conduits, en face-à-face et hors des locaux des Caf, avec des allocataires ayant connu un(des) rappel(s) de droits. Quinze entretiens ont été effectués par téléphone, faute de disponibilité des allocataires.

(2) Un indu est « ce qui a été payé sans être dû... » ou « ce qui n'est pas dû... » (Code civil, articles 1235 et 1376). L'indu correspond donc à un versement de prestations effectué par la Caf à destination d'un allocataire qui ne devait pas en bénéficier (Buchet, 2002).

sont complètement perdus dans les sommes perçues de la Caf et par rapport à leur droits (ce cas rejoint le profil précédent). Les allocataires qui n'ont pas ressenti l'absence de paiement parce qu'ils n'avaient jamais reçu de prestations Caf auparavant. Ils parlent moins que les autres de « manque », dans la mesure où ils avaient l'habitude de faire sans la/les prestations, mais disent tout de même, pour la plupart, avoir été soulagés lorsqu'ils ont reçu la somme due. La dernière catégorie concerne les allocataires qui ne sont pas fortement dépendants des prestations versées par la Caf.

Le point de vue des allocataires sur les raisons du non-recours frictionnel

La majorité des allocataires interrogés apporte des informations sur ce qui a, selon eux, généré le rappel et engendré le non-recours frictionnel. Une partie a des certitudes en la matière, soit parce qu'ils ont eu des échanges avec leur Caf à ce sujet, soit parce que ce n'est pas la première fois qu'ils rencontrent cette situation. Les causes invoquées sont, dans une partie des cas, multiples. Ainsi, pour une dizaine d'allocataires, plusieurs motifs s'enchevêtrent et participent à expliquer le non-recours frictionnel. Dans le reste des cas, en revanche, la ou l'une des causes est plus aisément identifiable. Pour neuf allocataires, le rappel est dû au non-envoi à échéance d'une pièce ou d'un document nécessaires pour mettre à jour leur dossier. Une partie d'entre eux a, en l'occurrence, l'impression de ne pas avoir été informés de la nécessité de transmettre ces pièces ou de l'échéance de transmission à la Caf de celles-ci. Pour sept allocataires, le non-recours frictionnel est lié à l'absence ou au retard dans la déclaration trimestrielle de ressources (DTR) et/ou à des difficultés dans le remplissage de la déclaration et/ou à des incompréhensions entre la Caf et l'allocataire s'agissant de certaines informations de la DTR relatives au montant des ressources. Douze allocataires ont, pour leur part, évoqué des changements de situation familiale et/ou professionnelle, sans cependant percevoir avec précision comment le/les changement(s) a/ont pu engendrer le non-recours frictionnel. C'est tout particulièrement le cas lorsque plusieurs changements se sont succédé dans la vie des allocataires. Pour deux allocataires, le non-recours est lié au fait qu'ils doivent transmettre à la Caf leur récépissé de demande de titre de séjour ou de renouvellement. Deux autres allocataires évoquent des erreurs de la part de leur Caf concernant leurs noms et prénoms et/ou ceux d'un membre

de leur famille pour expliquer le non-recours frictionnel. Six allocataires invoquent quant à eux le délai de traitement de leur dossier par un autre organisme que la Caf. Un allocataire a, par exemple, parlé de circuits difficiles entre la préfecture et la Caf pour l'obtention d'une photocopie du titre de séjour. Deux allocataires ont mentionné des dialogues compliqués entre des bailleurs et les Caf. Mais cette question de l'articulation de l'action de plusieurs organismes et de l'impact des délais de traitement de l'un sur l'autre concerne plus particulièrement les allocataires des prestations liées au handicap. Tous les allocataires de ces prestations rencontrés ont parlé, à un moment ou à un autre de l'entretien, de l'importance des délais des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH)⁽³⁾, qui génèrent par la suite un rappel de droits par les organismes payeurs que sont les Caf.

« Faire face » : les actions et les démarches des allocataires

Que s'est-il passé lorsque les allocataires ont pris conscience du non-recours frictionnel ? Plus des deux-tiers de ceux qui ont été interrogés ont entrepris des actions pour essayer de remédier à l'absence de versement de leur(s) prestation(s) ou à la baisse du montant de celle(s)-ci. Nombreux sont les allocataires qui ont expliqué, lors des entretiens, suivre de très près le versement de leurs prestations Caf, que ce soit en regardant leurs relevés de compte et/ou en se rendant sur leurs espaces numériques (www.caf.fr). Comptant sur ces aides pour vivre et/ou équilibrer leur budget mensuel, ils repèrent rapidement lorsqu'un montant diffère et, plus encore, s'ils n'ont pas de versement du tout, et font le nécessaire pour y remédier. En général, ils envoient ou déposent la pièce manquante, font ou refont une déclaration.

Les allocataires qui n'arrivent pas à saisir la raison du non-recours, et/ou qui sont dans l'incertitude sur un point spécifique, se tournent quant à eux vers la Caf pour obtenir des éclaircissements. La prise de contact peut se faire par mail, par téléphone ou se traduire par un déplacement au guichet. Le choix d'un mode de contact plutôt que d'un autre dépend de multiples « paramètres ». Si certains allocataires se déplacent immédiatement, d'autres expliquent procéder plus graduellement ; ils tentent, en premier lieu, de régler les choses « à distance » et envoient un mail pour poser une question. En fonction de la réponse, de leur compréhension de celle-ci et de

(3) Les MDPH sont chargées de l'accueil et de l'accompagnement des personnes handicapées et de leurs proches. Elles fonctionnent comme un guichet unique pour toutes les démarches liées aux diverses situations de handicap.

leurs possibilités d'intervenir de manière autonome, ils appellent ensuite, ou non, la Caf via la plateforme téléphonique. Si le problème persiste ou s'ils n'arrivent pas obtenir de réponses à leurs questions, ils font le déplacement à la Caf. Certains disent, en outre, préférer se déplacer car ils craignent de ne pas comprendre les explications s'ils procèdent par téléphone. Mais, dans quelques cas, par exemple lorsque la personne rencontre des difficultés linguistiques, les explications données par les agents au guichet ne permettent pas non plus à l'allocataire d'y voir plus clair. Il arrive aussi que les actions mises en œuvre par les allocataires suite aux échanges avec leur Caf tardent ou ne soient, de leur point de vue, pas suivies d'effets, leur donnant l'impression que ce qu'ils ont mis en place pour régulariser la situation a été inutile.

À la différence des allocataires précités, onze de ceux rencontrés en entretien ne se sont pas tournés directement vers la Caf lorsqu'ils ont identifié un changement dans le montant de leur(s) prestation(s) ou une absence de paiement, mais vers un professionnel du social et/ou une personne de leur entourage qu'ils pensaient davantage « capables » qu'eux de comprendre le problème, par exemple parce que cette personne les aide régulièrement dans la réalisation de leurs démarches administratives. Pour quelques-uns de ces allocataires, c'est même cet intermédiaire qui a identifié le non-recours frictionnel, et a été l'origine d'une réaction, voire qui a réalisé les démarches ayant permis de mettre un terme au non-recours frictionnel.

Un peu moins de dix allocataires expliquent enfin ne pas avoir eu de réactions particulières ; plusieurs cas de figure se distinguent ici. Certains n'ont pas eu de réaction parce qu'ils n'ont pas identifié le non-recours frictionnel et que leur dépendance à la Caf paraît limitée. D'autres ont identifié le problème, mais se sont dit que la caisse allait y remédier sans qu'ils aient besoin de se manifester. Les derniers ont craint de ne pas avoir de réponses précises de l'Institution s'ils l'interpellaient ou qu'une réaction de leur part complique davantage la situation. Ils n'ont par conséquent pas engagé de démarches.

Les conséquences du non-recours pour les allocataires et leur famille

Si la grande majorité des allocataires évoque des conséquences matérielles au non-recours frictionnel, en particulier financières, beaucoup parlent également de

conséquences « psychologiques ». Douze allocataires n'ont pas perçu de conséquences particulières. C'est plus souvent le cas des allocataires qui touchent une seule prestation (en particulier l'aide personnalisée au logement ou la prime d'activité) et qui ont des revenus, même modestes, du travail. Les conséquences semblent en particulier moins présentes, ou moins ressenties, lorsque les personnes (ou une autre personne du foyer) travaillent de manière stable. Dans ce cas, même si le non-recours peut déséquilibrer temporairement le budget des personnes, elles arrivent à « se remettre à flot » par la suite, si le non-recours frictionnel ne se reproduit pas trop régulièrement. Le fait de vivre encore au domicile parental ou d'avoir dans son entourage des personnes qui peuvent apporter un soutien, non uniquement financier d'ailleurs, est également un élément qui peut limiter fortement les conséquences du non-recours frictionnel et la déstabilisation des situations de vie.

Lorsque les allocataires évoquent les conséquences financières du non-recours frictionnel, ils citent, en priorité, la difficulté à finir le mois et à faire face aux charges fixes – en particulier le loyer – et aux factures – notamment d'énergie –, et parfois aux dépenses liées à la garde de leurs enfants, et l'impossibilité d'équilibrer leur budget et/ou de faire des économies. Lorsque les sommes en jeu sont importantes, ou que le non-recours est récurrent, les conséquences peuvent persister même une fois le problème résolu. Lors des entretiens, la plupart des allocataires ont parlé de privations pour limiter les conséquences financières du non-recours frictionnel. Les plus fréquemment citées sont les privations de « sorties », de loisirs ou de vacances. Mais si les allocataires se débrouillent en supprimant ou limitant au maximum les dépenses jugées non indispensables, les privations peuvent aussi concerner des besoins de base tels que l'alimentation. Pour certaines familles, le non-recours frictionnel a parallèlement induit, ou renforcé, des difficultés pour acheter certains équipements aux enfants, pour assumer des frais liés à leur scolarisation, et/ou limité, au strict minimum, l'ameublement du logement. Quelques allocataires ont également fait un lien direct entre le non-recours frictionnel et la privation de soins, pour eux et/ou leur famille. De manière générale, indus et non-recours frictionnel peuvent générer des incidents bancaires. Pour plusieurs allocataires, les frais, liés par exemple au rejet de prélèvements automatiques, se sont multipliés durant les périodes où ils ne percevaient pas leur(s) prestation(s) ou qu'une partie de celle(s)-ci. D'autres ont insisté sur leur difficulté à assumer le remboursement

de leurs crédits. Il arrive, dans de rares cas cependant, que le non-recours frictionnel contribue à engendrer une interdiction bancaire. C'est notamment le cas quand les sommes non perçues sont importantes et/ou lorsque les rappels sont récurrents. Nombreux sont, en outre, les allocataires qui, déjà, utilisent leur découvert pour « finir le mois ».

Les entretiens ont également été l'occasion d'échanger sur les conséquences que l'on pourrait qualifier de « psychologiques » du non-recours frictionnel. Beaucoup d'allocataires ont évoqué l'incertitude qui découle de la non-perception ou de la perception partielle de leur(s) prestation(s) Caf. Incertitude financière, incertitude de ne pas savoir si le « problème » va être réglé – en particulier lorsque les personnes ne comprennent pas ce qui l'a provoqué, ni les calculs effectués par les Caf concernant leurs droits – et dans quels délais... De manière liée, les temps d'attente paraissent particulièrement compliqués à gérer pour les allocataires et renforcent un sentiment d'impuissance. De cette incertitude découle, pour certains enquêtés, une forme d'insécurité et, pour quelques-uns, de vulnérabilité. Ils doutent, par exemple, de leur capacité à continuer à faire face aux obligations qui leur incombent et/ou aux éventuels aléas qui pourraient survenir dans leur vie. Certains disent ne pas savoir comment ils vont vivre le mois suivant. En créant une impression d'imprévisibilité, le non-recours frictionnel peut induire ou accentuer une difficulté à se projeter dans l'avenir. L'impression de ne pas avoir de prise « sur le système » peut renforcer ce sentiment d'insécurité et/ou de vulnérabilité. Les entretiens montrent que celui-ci croît à mesure qu'augmente le taux de dépendance des allocataires aux prestations de la Caf. Ce sentiment est également plus prégnant au sein des familles monoparentales et en particulier chez les mères qui vivent seules avec des enfants.

Dans le discours des personnes interrogées, les effets du non-recours frictionnel sont toujours comparés aux ressources (de différente nature) dont elles disposent pour y faire face. S'il est avéré que le rappel de droits a un impact différencié sur le vécu des allocataires, cette étude montre que ses conséquences suivent une gradation, allant de la déstabilisation à l'insécurisation, voire à la précarisation. De fait, en situation de non-recours frictionnel, les allocataires font « *comme ils peuvent* » : selon leurs capacités, leurs soutiens, leurs ressources et leurs compétences. Ces diverses ressources sont inégalement réparties : un allocataire socialement bien inséré,

ayant des capacités de compréhension des démarches administratives, est aussi celui dont le vécu du rappel est potentiellement le moins déstabilisant, certains ne s'en rendant d'ailleurs pas compte. La mécanique des rappels accentue donc les inégalités sociales.

Les résultats de l'étude montrent que, plus les personnes sont précaires, en termes d'absence de ressources et de supports, plus la déstabilisation est profonde, avec une tendance à la chronicisation qui accentue en retour la précarité des allocataires concernés, et les rend encore davantage dépendants de la Caf – de ses aides et de ses actions. Or, plus les situations de vie sont changeantes, précaires, incertaines – supposant de plus nombreuses déclarations de changement de situation, une éligibilité à des minimas sociaux impliquant une DTR, et corrélativement des calculs des droits – plus les risques de rappel sont élevés, et plus le rappel a des effets déstabilisateurs, renforçant ainsi la probabilité du non-recours frictionnel... C'est pourquoi on peut évoquer « *une triple mécanique de précarisation* » à l'œuvre dans le non-recours frictionnel, et souligner que le vécu du rappel est une épreuve de dépendance : les rappels affectent et déstabilisent davantage les plus dépendants, et les rendent mécaniquement encore plus dépendants.

Ainsi, alors que la perception de prestations des Caf est considérée, par beaucoup, comme un élément stabilisateur des situations de vie, le non-recours frictionnel (comme l'ensemble des événements qui génèrent de l'incertitude dans la réception des prestations) est ressenti comme un facteur important de déstabilisation.

Les stratégies pour traverser les périodes de non-recours

Quelques allocataires, en particulier parmi ceux qui pensent n'avoir aucune prise sur la situation, n'ont pas eu de réactions particulières, ni mis en place d'actions alternatives. Ils ont attendu. Pour traverser la ou les période(s) de non-recours frictionnel, six allocataires ont pour leur part utilisé leur épargne personnelle. Deux allocataires ont eu recours à l'emprunt bancaire. Plus nombreux sont les allocataires qui se sont tournés vers leur entourage. Ils sont vingt-et-un à l'évoquer lors des entretiens. Le soutien recherché auprès des proches prend plusieurs formes : matériel, financier et/ou psychologique. Si le recours aux prestations Caf (avec ce qu'il comporte de possibilité de non-versements, de rappels ou d'indus) est jugé par certains allocataires interrogés « insécurisant »,

le recours à la solidarité familiale, à l'entraide amicale et/ou communautaire, peut, à l'inverse, être perçu comme sécurisant.

Le soutien, durant les périodes de non-recours frictionnel, peut aussi être recherché du côté du monde associatif. Cinq allocataires l'ont mentionné. Les associations sollicitées peuvent œuvrer dans le champ du handicap et apporter un soutien psychologique, mais aussi des conseils pour aider les familles dans le montage des dossiers et le maintien des prestations. Pour d'autres, le soutien est recherché plutôt du côté des associations caritatives qui peuvent notamment délivrer des colis alimentaires. Cela semble être une solution pour minimiser les privations. Les entretiens réalisés montrent que le recours aux associations est parfois conseillé par des travailleurs sociaux, mais peut également être induit par l'entourage des allocataires. Certaines personnes auraient souhaité se tourner vers des associations, mais disent ne pas l'avoir fait par non-connaissance des structures existantes à proximité de chez elles et/ou de ce que peuvent proposer ces structures. Il est intéressant de noter que si pour certains allocataires l'entraide au sein des réseaux familiaux, amicaux et/ou associatifs paraît aller de soi, pour d'autres, c'est tout simplement impensable. En période de non-recours frictionnel, les allocataires privilégient ainsi certaines alternatives et en excluent clairement d'autres. Quelques-uns refusent en particulier de solliciter leur entourage. Des allocataires ont clairement dit lors des entretiens être opposés, par principe, à la sollicitation de leurs proches en cas de coups durs ; cette non-sollicitation peut s'ancrer sur le constat que l'entourage a « *ses propres problèmes* ».

Personne ou presque n'a fait part, dans l'enquête, d'un recours alternatif à des aides sociales, légales (par exemple des minima sociaux) ou extralégales (aides facultatives, secours exceptionnels), pour compenser la baisse ou l'absence de leurs prestations Caf. Seule une personne a expliqué avoir fait une demande de RSA lorsqu'elle était en situation de non-recours frictionnel. Elle n'y a finalement pas eu droit et explique qu'elle aurait souhaité solliciter d'autres aides, par exemple extralégales, mais qu'elle ne l'a pas fait par non-connaissance. Une partie des allocataires rencontrés, en particulier les travailleurs indépendants, présume d'ailleurs n'être éligible à aucune autre aide que celles qu'ils perçoivent de la Caf. L'impression qui domine est celle d'un système de protection sociale qui ne serait pas fait pour les travailleurs indépendants et qui appréhenderait « mal » leur situation et leurs besoins.

Pour neuf allocataires, l'une des alternatives, parfois la seule, qu'ils entrevoient pour limiter les conséquences du non-recours frictionnel est de travailler, même si leur emploi est très instable et/ou faiblement rémunérateur. Le travail est également considéré comme une solution pour mettre de l'argent de côté et prévenir d'éventuelles variations de prestations Caf. Certains essaient de cumuler plusieurs emplois. Une seule allocataire a explicitement mentionné des pratiques illégales, « *des magouilles* », tel le travail non déclaré. Cela peut ainsi lui permettre de compenser les manques lors des périodes de non-recours frictionnel, mais également être une alternative pour ne pas demander des droits qui peuvent, selon elle, rendre le quotidien plus difficile.

Les effets sur les comportements et les représentations des allocataires vis-à-vis des Caf

De manière générale, le non-recours frictionnel a des effets sur les attitudes des allocataires par rapport à la Caf, parfois sur leurs comportements, ainsi que sur leurs représentations de l'institution. Pour une partie des allocataires, cette expérience, notamment quand elle se reproduit, renforce l'impression que l'accès aux droits est complexe, que le « système » est illogique, que les pratiques au sein des Caf sont, parfois, discrétionnaires, et qu'il est globalement nécessaire « de se battre » pour obtenir ce à quoi les personnes ont droit. Sinon, il vaut mieux « laisser tomber ».

Les entretiens montrent que deux types d'attitudes peuvent découler du non-recours frictionnel : le découragement et la colère tous deux liés à un sentiment d'incompréhension. Ce sentiment concerne certaines procédures de la Caf mais aussi les modes de calculs des droits, les réponses de l'organisme, et même, les explications données par les « gestionnaires conseils » à l'occasion de l'épisode de non-recours frictionnel. Nombreux sont les allocataires interrogés à se représenter la communication des Caf comme incohérente, voire parfois contradictoire. Le non-recours frictionnel, comme d'autres expériences vécues avec les Caf, participe aussi à la construction de comportements particuliers chez les allocataires. Deux profils émergent des entretiens : les allocataires « vigilants », « stratèges » voire quelque peu « harceleurs », et les allocataires « découragés », parfois « fatalistes » qui « baissent les bras » et/ou tentent de limiter leur dépendance de la Caf. Qu'ils soient découragés ou en colère, aient un comportement de stratège ou de résignation,

plusieurs allocataires ont pour point commun d'avoir abordé la question de l'abus et des fraudes au cours des entretiens, en l'articulant à la thématique de l'injustice. L'expérience du non-recours frictionnel a, en effet, pu induire chez certains un sentiment que la Caf aide une partie des gens, mais pas d'autres, et que cela est injuste. Un ressentiment très fort ressort de plusieurs entretiens. Les allocataires rendent « un autre » responsable de leurs problèmes avec la Caf. Dans les discours, cet autre peut être « celui qui est dans une meilleure situation et n'a donc pas vraiment besoin », « l'étranger », « celui qui sait parfaitement tirer les ficelles du système », « celui qui contourne les règles ». Les expériences de non-recours frictionnel, là encore additionnées bien souvent à d'autres difficultés pour accéder aux droits et/ou comprendre les fonctionnements du système de protection sociale, ne semblent ainsi pas dénuées de conséquences sociales, voire politiques.

Le non-recours frictionnel : un prisme d'analyse pertinent

Cette étude montre que le non-recours frictionnel revêt un caractère mécanique de dimension quasi-industrielle. Temps de traitement, complexité du calcul des droits, succession et accumulation de décalages entre la situation de vie et la prise en compte administrative, temporalité des déclarations des situations de vie, de traitement, de calcul, conduisent à ce que le système de production des droits génère du non-recours frictionnel : en produisant des droits, le système produit nécessairement aussi des rappels. De ce point de vue, le non-recours frictionnel n'est pas exogène aux Caf : le phénomène leur est endogène et est déstabilisant pour l'Institution ; il induit notamment des contacts plus nombreux avec les allocataires. Le non-recours frictionnel révèle, par ailleurs, des aspects intéressants des relations des Caf avec d'autres organismes. Il montre que, dans un système de droits de plus en plus partenarial (notamment en matière de handicap ou de logement), les processus de traitement sont souvent disjoints.

L'incompréhension généralisée du « système »

Les entretiens ont révélé une dimension non thématifiée dans le projet initial de l'étude : l'incompréhension de la boîte noire du calcul des droits et, plus largement, de ce que les allocataires nomment « le système ». Les allocataires ont le plus souvent l'impression d'avancer « à l'aveugle » et de ne pas parvenir à avoir une vision claire de l'état de leurs droits (en particulier lorsqu'ils

sont sujets à fluctuations, car dépendant par exemple d'une déclaration trimestrielle de ressources). Les incompréhensions nourrissent une incertitude source d'insécurité chez la plupart des allocataires interrogés. Cela constitue un facteur supplémentaire de précarisation : l'incapacité à prévoir des événements qui viendraient déséquilibrer des budgets déjà serrés place les allocataires dans une situation d'appréhension et de dépendance d'autant plus aiguë qu'ils sont déjà dans une situation précaire. Cette incompréhension de la « logique Caf » et du fonctionnement « du système » leur ôte, par ailleurs, de l'autonomie dans la gestion de leurs droits : n'ayant que peu la maîtrise de ce qui se passe, les allocataires s'en remettent à la Caf tout en devant prendre l'initiative du contact en cas de problème, sous peine d'être, ou de rester, en situation de non-recours. Outre que cela va à l'encontre d'un mouvement d'autonomisation valorisé par les Caf – notamment au travers de la dématérialisation –, ce sont là encore les allocataires « moins dotés » qui peinent le plus à se soustraire à ce rapport de dépendance.

L'appel des allocataires à plus d'échanges

Bien qu'étant souvent en contact avec la Caf, la majorité des allocataires interrogés n'a pas le sentiment d'avoir une relation avec cette institution ; cela est accentué par le fait qu'ils disent être en contact avec des interlocuteurs multiples. Beaucoup évoquent une relation diffuse, dispersée, qui ne leur fournit pas l'assurance d'avoir des réponses à leurs questions, leurs doutes, leurs craintes. On voit également revenir, à maintes reprises dans les entretiens, des récits d'interaction venant appuyer l'image « d'une institution qui ne tient pas compte d'eux », et/ou qui ne se rend pas compte des effets de ses actions sur leur situation de vie : pour les allocataires qui traversent une période de fragilité ou sont durablement confrontés à des conditions de vie difficiles, les échanges avec la Caf peuvent même être vécus comme violents, parce que trop administratifs et pas assez « humains », ou encore dépourvus d'empathie. Les propos des allocataires sont toutefois nuancés sur ce point : beaucoup attribuent la violence « au système », en épargnant les agents. Les entretiens révèlent une demande de compréhension, en particulier des modalités de calcul des droits mais aussi du fonctionnement du « système », autant qu'ils traduisent une attente de compréhension de la part de la Caf, au travers de l'ensemble de ses agents, à l'égard des allocataires et de leur situation de vie. Les allocataires attendent ainsi d'avoir une relation de « bonne intelligence » avec la Caf, leur permettant de savoir où ils en sont de leurs droits, mais également d'être pris

en considération tant dans leurs demandes d'explications qu'au regard des effets que peuvent avoir les actions de l'Institution sur leur vie.

Les effets paradoxaux de la dématérialisation

Cette plongée dans la question du non-recours frictionnel a permis de montrer combien la dématérialisation des échanges peut avoir des effets différenciés voire paradoxaux. En utilisant le site internet de la Caf, les allocataires ont désormais la possibilité d'accéder à leur compte vingt-quatre heures sur vingt-quatre. Si quelques-uns parmi ceux rencontrés en entretien utilisent leur compte Internet pour communiquer avec la Caf, l'espace personnel numérique est bien davantage utilisé, par les allocataires interrogés, dans une fonction de « monitoring », de contrôle, de l'état et de la gestion de leurs droits. Beaucoup ont le sentiment qu'en consultant très fréquemment leur compte en ligne, ils vont trouver les éléments de compréhension qui leur font défaut par ailleurs. La dématérialisation peut alors constituer un facteur supplémentaire d'inquiétude : pour une partie des allocataires interrogés, l'accès permanent à des informations concernant leurs droits accroît, selon eux, la possibilité de découvrir une « mauvaise surprise ». De ce point de vue, la dématérialisation peut paradoxalement accentuer un sentiment de « non-maîtrise » et augmenter le sentiment d'insécurité et la dépendance à l'égard de l'institution (Mazet, 2017).

Conclusion

Le non-recours frictionnel concerne des individus qui sont dans un parcours d'accès à, ou, le plus fréquemment, dans une trajectoire de maintien de leurs droits. La majorité des situations de rappel correspond donc au type de non-recours par « non-réception » (Warin, 2010, p. 4), où l'aide est « connue et demandée mais pas obtenue ». La quasi-totalité des personnes rencontrées au cours de

l'enquête était allocataire de la Caf depuis longtemps et avait, pour une partie d'entre elles, des échanges réguliers avec celle-ci. Mais, même chez les personnes qui « pratiquent » l'institution depuis plusieurs années, des problèmes de compréhension de l'information ont été observés. Les allocataires qui font l'objet de rappels ne sont en l'occurrence pas en situation de « non demande » de leurs droits au sens de l'Odenore (*ibid.*), quand l'aide « est connue mais pas demandée ». En revanche, l'épreuve du rappel, et/ou de la complexité de la gestion des droits, peut aisément conduire ceux qui n'ont plus d'énergie à abandonner le suivi de leurs droits, à laisser aller les choses et à ne « plus chercher à comprendre ». Comme vu dans plusieurs entretiens, l'épuisement ressenti peut amener les personnes à ne plus demander certains droits – qu'ils soient instruits et/ou versés par la Caf ou par d'autres institutions.

Bibliographie

- Buchet D., 2002, Les indus de prestations, *Revue des politiques sociales et familiales*, n° 67, p. 76-83.
- Mazet P., 2017, Conditionnalités implicites et productions d'inégalités : les coûts cachés de la dématérialisation administrative, *Revue française de service social*, n° 264, p. 41-47.
- Revil H., 2008, Identifier des populations en non-recours aux dispositifs de l'Assurance maladie : proposition de méthode, *Recherches et Prévisions*, n° 93, p. 102-109.
- Van Oorschot W., Math A., 1996, La question du non-recours aux prestations sociales, *Recherches et Prévisions*, n° 43, p. 5-22.
- Warin P. 2010, Le non-recours, définition et typologies, Odenore, Working paper n° 1 (réactualisé en 2016), en ligne : <https://odenore.msh-alpes.fr/documents/wp1.pdf>.