

## Résultats des requêtes sur les bases de données « allocataires » de la CAF de Grenoble et recherche de non recours

---

Les Caisses ont une information très structurée sur l'ensemble de leurs affiliés et l'informatisation des bases de données permet de procéder à des requêtes spécifiques. Cette organisation rend possible la recherche de situations de non recours parmi les publics allocataires. Elle laisse cependant de côté la question du *non recours total*, qui concerne des allocataires potentiels « inconnus », c'est-à-dire non immatriculés par une Caisse.

Cette importante limite mise à part<sup>1</sup>, un travail de requêtes a été entrepris avec la CAF de Grenoble. La réalisation de ces requêtes a été assurée par la Caisse, après une préparation en commun avec ODENORE.

Le choix méthodologique de cette étude consiste à cerner le phénomène de non recours au niveau de l'ensemble des immatriculés<sup>2</sup> de la Caisse, partant de la diversité des prestations (hors conditions de ressources ou soumise à conditions de ressources). Nous avons donc imaginé avec les représentants du Service des prestations et du Service de l'informatique et des données de la Caisse de Grenoble des possibilités de non recours tout au long du parcours d'un allocataire, depuis l'immatriculation à la sortie de droits. Les définitions disponibles du non recours, issues des premières études portant sur les prestations sociales en France et dans d'autres pays européens, permettent en effet d'envisager des possibilités de non recours aux différentes étapes d'un parcours type. C'est ce raisonnement déductif qui est à l'origine de la démarche testée avec la CAF de Grenoble.

Les requêtes envisagées ont porté sur quatre items, que nous cherchons aujourd'hui à affiner au vu des premiers résultats obtenus.

1. Les ***immatriculés non affiliés***, c'est-à-dire les personnes identifiées par la Caisse à partir de simples éléments d'état civil mais qui n'ont pas

---

<sup>1</sup> Un dispositif d'observation se met en place en direction de publics d'ayants droit potentiels à travers un partenariat CNAF et Médecins du Monde, qui pourrait être étendu à d'autres associations ou ONG.

<sup>2</sup> La population des *immatriculés* représente la population globale connue d'une Caisse. Elle se compose d'*affiliés* ou d'*allocataires*, c'est-à-dire des personnes immatriculées qui ont reçu au moins le versement d'un mois de prestation, et d'*immatriculés non affiliés*, c'est-à-dire de personnes enregistrées mais qui n'ont fait l'objet d'aucun versement de prestation.

reçu de versements ou pour lesquelles le dossier n'a pas pu être enregistré, constitue une population intéressante à observer. Cette population peut être sujette à des *non recours primaires* et *secondaires*, ou être en situation de *non recours permanent* (cf. Encadré). La question qui se pose au fond est de savoir pourquoi des personnes immatriculées n'ont pas de droits ouverts dès lors qu'elles sont potentiellement éligibles à des prestations et résident toujours dans la circonscription de la Caisse qui a procédé à leur immatriculation. S'agit-il de carences dans l'accueil des personnes et le traitement de l'ouverture des droits, ou bien a-t-on affaire à des comportements de négligence, d'indifférence ou d'évitement de la part de ces personnes ?

**Rappel de définitions :**

Le *non recours primaire* (ne pas percevoir une prestation pour ne pas l'avoir demandée) et le *non recours secondaire* (lorsqu'une personne éligible demande une prestation mais ne la perçoit pas) conduisent à s'interroger en amont sur le processus d'affiliation et sur la possibilité pour des populations immatriculées éligibles de ne pas recevoir de versements. De la même façon, les définitions données aussi bien du *non recours permanent* (lorsque l'allocataire n'effectue pas une demande entre le moment où il devient éligible et le moment où il ne l'est plus) que du *non recours temporaire* ou *différé* (lorsque la personne effectue une demande un certain temps après être devenue éligible) et du *non recours frictionnel* (non recours qui résulte du temps nécessaire à la procédure de demande d'une prestation) questionnent sur les défauts d'actualisation, les dossiers dormants et les abandons de démarches qui peuvent émailler les parcours des affiliés.

Les systèmes d'informations disponibles permettent un recensement rétrospectif sur plusieurs années. Une comparaison dans le temps est ainsi envisageable pour voir si la population concernée fluctue, avec, notamment, des variations saisonnières explicables en termes de mobilité professionnelle et résidentielle (ce qui permettrait, par exemple, d'entrevoir des explications renvoyant à la précarité de l'emploi).

Pour commencer, nous avons procédé à une requête sur « les allocataires ayant des pièces de courrier sans être affiliés », sur 20 mois (janvier 2002 à août 2003). La CAF de Grenoble a adressé à la CNAF une demande concernant l'intégration dans ses bases de données des personnes immatriculées mais non affiliées. Les données correspondantes seront disponibles courant 2004.

**Tableau 1 : Proportion d'immatriculés non affiliés (janvier 2002/août 2003)**

Dates	Nombre d'immatriculés ayant fait une demande incomplète d'une première prestation, et qui n'a pas répondu à la demande de complément	Nombre d'affiliations	% immatriculés non affiliés / nouveaux affiliés
Janvier 2002	45	2 192	2
Février 2002	39	2 068	2
Mars 2002	44	1 895	2
Avril 2002	54	1 265	4
Mai 2002	31	1 218	3
Juin 2002	34	1 696	2
Juillet 2002	48	1 606	3
Août 2002	40	1 722	2
Septembre 2002	40	2 897	1
2002	55	3 453	2
Octobre 2002	55	3 089	2
2002	67	4 001	2
Novembre 2002	39	2 437	2
2002	54	2 082	3
Décembre 2002	43	1 702	3
2002	57	1 584	4
Janvier 2003	59	1 550	4
Février 2003	73	1 404	5
Mars 2003	133	1 529	9
Avril 2003	-	1 728	-
Mai 2003	<b>1010</b>	<b>41 118</b>	<b>2,46</b>
Juin 2003			
Juillet 2003			
Août 2003			

Source : CAF de Grenoble.

On s'aperçoit d'une relative fluctuation du nombre d'immatriculés non affiliés dans le total des affiliations réalisées chaque mois. Le taux oscille entre 1 et 9%, sans que l'on puisse discerner sur les 20 mois d'éventuelles variations saisonnières. Sur l'ensemble de la période, le total des immatriculés non affiliés (1010) représente à peine 2,5 % de l'ensemble des nouveaux affiliés (41 118 personnes). Le nombre d'immatriculés ayant fait une demande incomplète pour une première prestation et qui n'ont pas répondu aux demandes de compléments d'information est donc relativement réduit. Cela provient pour une bonne part de l'automatisme du versement des prestations légales de la branche famille, qui institue d'office l'affiliation des nouveaux ménages avec

enfants, ainsi que du suivi manuel et régulier des dossiers non enregistrés pour lesquels les pièces réclamées non pas été fournies.

La difficulté est qu'avec la seule immatriculation il n'est pas possible de savoir précisément à quoi les ménages sont éligibles, ni d'établir une typologie des personnes. Il n'est pas non plus possible, avec les possibilités actuelles de traitement de données de cette Caisse, de connaître les types de prestation qui font l'objet d'une première demande. Cette information serait pourtant intéressante à titre exploratoire, pour vérifier si ce phénomène de non affiliation de nouveaux immatriculés concerne plutôt un type de prestation et par déduction plutôt un type de public.

L'immatriculation consiste à la saisie du nom, prénom et adresse de la personne, il n'est donc pas fait mention du type de prestation demandé. Pour connaître la demande il serait nécessaire d'aller consulter l'ensemble des pièces (courriers) pour chaque personne.

2. Les **dossiers en instance** constituent une autre possibilité de détection de non recours. Ces dossiers concernent des affiliés qui ne donnent pas suite à une demande de pièces complémentaires ou de signatures, nécessaires à l'ouverture ou au prolongement d'une prestation. Le repérage statistique des dossiers en instance peut permettre d'identifier une proportion d'allocataires qui ne valorisent pas leurs droits à défaut de signaler (jamais ou à temps) des changements survenus dans leur situation et ainsi de mesurer une part de *non recours permanent* et de *non recours temporaire* ou *différé*.

Partant de la « gestion des instances » et du « suivi des pièces », les requêtes peuvent faire la part entre les retards dus aux affiliés et ceux dus aux services. Elles peuvent en même temps discerner le volume d'instances avant et après les relances effectuées par les techniciens en charge des dossiers. Cette comparaison est intéressante car les dossiers restant en instance suite à une relance renvoient à un non recours que l'on pourrait qualifier de *définitif*. Seul un prolongement par une enquête qualitative permettra d'expliquer ce qui motive la persistance des affiliés à ne pas répondre aux attentes des Caisses. Car ne pas répondre aux relances a un coût pour les affiliés. Le calcul des prestations est effectué en fonction d'une prescription de trois mois ou biennale (selon la prestation versée).

Les données de la Caisse de Grenoble de juillet 2003 portant sur les demandes de prestations mises en instance depuis plus de 3 mois indiquent les résultats suivants :

**Tableau 2 : Nombre de dossiers en instance depuis plus de trois mois**

<b>Prestations concernées</b>	<b>Nombres d'instances</b>	<b>Principales tendances</b>
Demande d'allocation de soutien familial <b>(ASF)</b>	100	Manque généralement une pièce liée à un jugement que l'allocataire ne parvient pas à obtenir
Demande d'allocation adulte handicapé <b>(AAH)</b>	71	La situation d' handicap explique la difficulté à fournir les pièces ou le calcul du droit pour des enfants n'ayant pas encore atteint 20 ans à la date de l'accord COTOREP
Demande d'aide au logement <b>(AL)</b>	43	Cela peut relever d'une mutation (attente de certificat de mutation d'une autre Caisse) ou d'un contrôle
Demande d'allocation garde d'enfant à domicile <b>(AGED)</b>	16	Manque le numéro URSSAF
Demande de revenu minimum d'insertion <b>(RMI)</b>	14	Manque la fiche de synthèse pour le conseil général

Source : CAF de Grenoble.

Au total, 244 dossiers en instance depuis plus de trois mois ont été comptés en juillet 2003. Cela concerne à peine 0,2 % du total des allocataires (plus de 156 000) de la Caisse de Grenoble. Cette proportion incite à considérer que l'hypothèse d'un non recours ne concernerait ici qu'un nombre très limité de personnes. Au vu de ce résultat, cette piste ne paraît pas devoir être maintenue et ou en tout cas donner lieu pour l'instant à de nouvelles requêtes. Apparemment le taux de réponse aux retours adressés par la Caisse de Grenoble (demandes de pièces complémentaires, de signatures, etc., relatives à des nouvelles demandes de prestations) est bon, si l'on rapporte ces 244 dossiers en instance aux 7 702 retours effectués pour les 25259 demandes de prestations reçues entre janvier 2003 et juillet 2003.

Une approche qualitative des pratiques des techniciens chargés de la relance et du suivi des dossiers serait probablement plus intéressante ici. Bien que les relances soient de plus en plus organisées suivant des procédures informatisées, l'intervention des techniciens demeure importante dans la détection des cas délicats et dans l'ajustement de la relance aux situations individuelles. Les dossiers sont retravaillés à

l'occasion d'un incident ou d'une situation d'urgence, parfois suite à un signalement, mais aussi en fonction du « feeling » des agents, car la recherche de droits potentiels comme l'accès aux droits n'a rien de mécanique. C'est l'analyse qui semble retenir la CNAF : « *La difficulté de mesurer et réduire le non recours vient aussi du fait qu'on n'est plus, actuellement, dans la situation où il faut et il suffit d'appartenir à une catégorie juridiquement définie pour devenir bénéficiaire d'une prestation. [...] C'est aux agents, en effet, qu'il revient le plus souvent, dans la pratique, de définir la ligne de partage entre ce que doit faire la CAF pour aider l'utilisateur et ce que doit faire ce dernier pour faire valoir ses droits. Toute variation de cette ligne de partage entraîne des changements importants d'approche, entre aller au devant de l'allocataire ou se limiter à répondre à la demande qu'il formule, entre valorisation de droits certains, correctement demandés, et recherche de droits potentiels, entre gestion administrative et prise en charge personnalisée* »<sup>3</sup>.

3. Les **rappels de droits** peuvent mettre sur la piste de *non recours temporaires* et de *non recours frictionnels*. Ils peuvent être perçus à partir des données relatives à l'actualisation des droits. Cette actualisation est réalisée par prestation, suivant un rythme qui peut être trimestriel ou annuel. On peut aussi incorporer l'envoi de la déclaration annuelle des ressources dans le champ des actualisations opérées par les Caisses.

Cet ensemble d'informations a été soumis à une autre requête, pour distinguer la proportion de « rappels » ou de « rattrapages de droits » effectués à l'issue des enquêtes d'actualisation. Ces rappels ou rattrapages signifient en effet que des ménages éligibles n'ont pas reçu un temps donné, qui peut être plus ou moins long, tout ou partie des prestations qui leur étaient dues.

La gestion courante des enquêtes d'actualisation se fait dans le but explicite de contrôler la situation familiale, professionnelle et financière des allocataires afin que l'allocataire bénéficie de l'intégralité de ses droits et que ceux-ci soient calculés en fonction de sa situation réelle<sup>4</sup>. Les procédures informatisées d'actualisation permettent d'identifier et de mesurer ce phénomène inverse à celui du non recours. Il faut donc aménager les requêtes habituelles pour évaluer la proportion de rappels et, à partir de là, pour évaluer une possibilité de non recours.

Pour la CAF de Grenoble, le bilan des contrôles pour les années 2001 et 2002 indique un montant total de rappels s'élevant à plus de 3 millions d'€ pour près de 6 000 rappels en 2001, pour plus de 35 000 contrôles, à

---

<sup>3</sup> Caizzi A., 2003. *Travaux du Chantier 7, note de synthèse provisoire*, CNAF, ronéoté, 35 p.

<sup>4</sup> Buchet D *et al.*, 2002. *Enquête quantitative sur les indus*, CNAF/CREDOC, *Dossier d'Etude n° 31 CNAF*.

presque 4 millions d'€ pour un peu plus de 7 000 rappels en 2002, pour près de 46 000 contrôles effectués. Ces données valent pour l'ensemble des contrôles globaux (« Sur place », « Infocentre », « Automatique ») et des contrôles partiels (« Cibles RAC – Rapprochement Ressources Activités », « Cibles EDI – Echanges de Données avec des Tiers »). Il s'agit donc des rappels déclenchés par la CAF (suite à un contrôle). Mais il existe d'autres rappels déclenchés par l'allocataire (déclaration tardive d'un changement d'adresse par exemple), si bien que tenant compte de l'ensemble le montant total des rappels avoisine les 66 millions d'€ en 2001 et dépasse les 60 millions d'€ en 2002.

**Tableau 3 : Montants comparés des indus et des rappels en 2001 et 2002 (millions d'€)**

Année	Nombre total de contrôles	Nombre de rappels	Montants des rappels déclenchés par les contrôles CAF	Montant total des rappels déclenchés par la CAF et par les allocataires	Montant total des mises en indus
<b>2001</b>	35 414	5 884	3, 254	65, 974	18, 385
<b>2002</b>	45 958	7 146	3, 719	60, 535	22, 418

Source : CAF de Grenoble.

Ces résultats indiquent un effectif non négligeable d'allocataires qui ne perçoivent pas à un moment donné le montant des prestations qui leur est dû. Selon l'origine des rappels (contrôle de la Caisse ou bien demande des allocataires), les sommes varient considérablement et offrent deux lectures opposées du rapport rappels/indus. Si l'on ne considère que les rappels issus de contrôles, leur montant est de 3 à 4 fois inférieur à celui des indus. En revanche, si l'on inclut les rappels effectués suite aux demandes d'allocataires, le rapport s'inverse : le total des mises en indus est de 3 à 4 fois inférieur au total des rappels. La vigilance des allocataires apparaît donc comme une garantie contre de possibles manques à gagner pour eux, et finalement contre un *non recours partiel* à des prestations ouvertes. Dans ce cas, l'action des ayants droit a un coût considérable pour l'institution. Cela laisse facilement imaginer toute l'importance des politiques de contrôle mais aussi de communication<sup>5</sup>. La recherche des droits potentiels a bien évidemment un coût ; c'est une affaire de choix politique.

<sup>5</sup> Ces questions ont été ouvertement évoquées lors du Colloque sur *L'accès aux droits*, organisé par la CNAF les 13 et 14 mai 2004.

L'analyse des rappels pour chaque type de contrôle n'est pas aisée et ne permet pas immédiatement de cerner les rappels par type de prestation. Ce travail de précision ainsi que l'actualisation des premières données sont envisagés avec la Caisse de Grenoble. Il est en effet important de rapporter les différents montants relatifs aux rappels et mises en indus au montant total des prestations versées, soit, pour la Caisse de Grenoble, plus de 600 millions d'€ de prestations familiales.

**Tableau 4 : Evolution des prestations familiales versées entre 2000/ 2002 (en millions d'€)**

Répartition par familles de prestations	2000	2001	2002
<b>Naissance et garde de l'enfant</b>	69,431	73,352	76,936
<b>Entretien</b>	261,219	277,044	282,031
<b>Logement</b>	169,437	173,519	181,367
<b>Isolement</b>	15,621	15,908	16,279
<b>Handicap</b>	52,581	55,163	56,663
<b>Précarité</b>	41,937	39,279	40,921
<b>Total</b>	610,226	634,265	654,197

Source : CAF de Grenoble.

4. Les ***nouveaux allocataires déclarés tardivement***. Une requête spécifique a été lancée suite à ces premiers résultats sur les rappels, sur ceux concernant les nouveaux affiliés. L'hypothèse est celle d'un possible *non recours temporaire*, détectable a posteriori, concernant les nouveaux allocataires déclarés tardivement au regard du début de leur éligibilité.

Une sélection sur les nouveaux allocataires affiliés en novembre et décembre 2003, qui ont eu un rappel au mois de décembre 2003, indique un total de 3 459 rappels concernant 1 709 allocataires nouveaux affiliés. Cela signifie que plusieurs allocataires ont perçu des rappels pour différentes prestations.

Le total de mois de rappels pour ces allocataires déclarés tardivement est de 3 411. Pour chaque allocataire, le nombre de mois de rappel varie entre 1 et 24 : 40 % des nouveaux affiliés concernés reçoivent un mois de rappel et également 40 % deux mois. Le nombre d'allocataires recevant plus d'un trimestre de rappels n'est pas élevé (169 personnes sur 1 709 allocataires déclarés tardivement, soit 10 % d'entre eux) ; il indique néanmoins la possibilité pour une petite partie de la population éligible de rester plusieurs mois sans droits ouverts. On n'est donc loin d'une automaticité parfaite dans l'accès aux droits, quelles que soient les raisons. Des requêtes sur les caractéristiques des allocataires déclarés

tardivement et sur les prestations correspondantes devraient permettre d'apporter quelques explications.

**Tableau 5 : Rappels de droits des nouveaux allocataires déclarés tardivement (novembre et décembre 2003)**

<b>Nombre de mois de rappels</b>	<b>Nouveaux allocataires déclarés tardivement</b>	<b>%</b>
1	678	39,67
2	682	39,91
3	180	10,53
4	103	6,03
5	43	2,52
6	6	0,35
7	2	0,12
8	7	0,41
9	2	0,12
10	3	0,18
11	1	0,06
13	1	0,06
24	1	0,06
	<b>1 709</b>	<b>100</b>

Source : CAF de Grenoble.

Nombre total de nouveaux allocataires de novembre et décembre 2003 = 6 137

Masse financière de ces rappels = 450 515 €

**Tableau 6 : Répartition par type de prestation**

<b>Prestation</b>	<b>Nombre de mois de rappel</b>	<b>Montant</b>
<b>Allocation familiale</b>	65	9 537
<b>AFEAMA</b>	18	3 042
<b>AAH</b>	30	12 045
<b>APJE</b>	77	12 137
<b>ALF</b>	52	10 110
<b>ALS</b>	2 328	263 656
<b>APE</b>	12	5 444
<b>API</b>	6	2 799
<b>APL</b>	690	80 730
<b>ASF</b>	35	3 267
<b>RMI</b>	140	47 429

Source : CAF de Grenoble.

5. Les  **fins de droits**  constituent un moment critique, car le passage d'une prestation à une autre n'est pas automatique, même lorsque les personnes répondent aux critères d'éligibilité. Une possibilité de non recours peut donc exister à ce niveau. C'est en particulier un sujet de préoccupation des Caisses et de la CNAF en ce qui concerne le passage de l'API au RMI.

La Caisse de Grenoble n'a pas été en mesure d'identifier la population en fin d'API, éligible au RMI mais non allocataire de ce minimum social.

La notion de fin d'API ne figure pas dans les bases statistiques de la CAF de Grenoble, il n'est donc pas possible de les identifier pour suivre leur éligibilité au RMI. Concernant le passage de l'API vers le RMI, il serait nécessaire de suivre une cohorte de bénéficiaires API pour connaître leur recours au RMI lorsque l'API s'arrête.

6. Les  **allocataires de l'AAH**  dont le taux d'incapacité est au moins égal à 80 % sont susceptibles de bénéficier d'un abattement supplémentaire sur leurs ressources. Ce bénéfice est tributaire d'une demande de carte d'invalidité de la part des intéressés, ce que tous ne font pas. Un *quasi non recours*<sup>6</sup> à ce bénéfice peut ainsi exister. Il serait intéressant de le mesurer. La CAF de Grenoble, dans le cadre de l'étude des droits potentiels des allocataires, adresse à chaque allocataire remplissant les

---

<sup>6</sup> La notion de *quasi non recours* a été proposée et précisément définie par Anne Reinstadler pour des prestations dont au moins une des conditions d'éligibilité peut être décidée par le bénéficiaire potentiel. Voir site ODENORE, rubrique « Travaux », cliquer « Notes méthodologiques : Données d'Enquêtes et mesure du non recours aux prestations sociales ».

conditions citées ci dessus, une demande de carte d'invalidité afin de re déterminer le calcul des prestations versées en fonction d'un abattement sur les ressources des personnes handicapés. Il serait souhaitable, à ce point de vue, qu'une évolution de la législation permette un échange systématique avec la COTOREP.