



# Médiation administrative



# Rapport annuel 2017

Septembre 2018



# Sommaire

• <b>Éditorial de Vincent Mazauric</b> , Directeur général de la Cnaf . . . . .	5
• <b>Avant-propos - Les temps forts 2017</b> . . . . .	7
• <b>Principaux résultats 2017</b> . . . . .	8
• <b>Le mot de la responsable du pôle médiation de la Cnaf</b> . . . . .	9
<b>Chapitre 1 • La médiation en chiffres</b> . . . . .	11
• 17 439 contacts Médiation dans les Caf en 2017 (soit 87 par jour en moyenne) et 860 au niveau national (soit 4,3 par jour en moyenne) . . . . .	12
• L'écrit est le principal mode de contact du médiateur en Caf comme à la Cnaf .	13
• Une majorité des demandes adressées à la Cnaf sont transmises par les services et autorités de l'État . . . . .	14
• Le logement, premier sujet des demandes de Médiation . . . . .	15
• Le nombre de médiations par Caf est à analyser avec précaution . . . . .	16
• Les délais de traitement des dossiers et de paiement sont les principales causes de saisine du médiateur . . . . .	18
• Les principaux motifs de saisine varient légèrement entre les Caf et la Cnaf . . .	20
• Près d'un tiers des dossier traités par les médiateurs conduisent à une révision des droits aux prestations . . . . .	21
• Le délai de traitement des demandes s'est détérioré sans les Caf et continue de s'améliorer à la Cnaf . . . . .	22
<b>Chapitre 2 • Les constats et préconisations de la médiation</b> . . . . .	25
1) Les constats liés à la gestion des Caf . . . . .	27
• Des pénalités inadaptées à la situation des allocataires en cas de fraude . . . . .	27
• Les ressources des allocataires sous tutelle ne peuvent être télédéclarées . . . . .	28
• Gérer plus équitablement les créances en cas de séparation. . . . .	28
• Les effets inégalitaires de la décentralisation du Rsa. . . . .	30
• Améliorer la relation de service. . . . .	30
• Focus sur une évolution attendue du site caf.fr . . . . .	32
2) Des difficultés liées à la réglementation ont été identifiées . . . . .	32
• La question récurrente de l'évaluation forfaitaire des ressources . . . . .	32
• Vers une évolution des règles pour les résidences alternées . . . . .	36
• Améliorer les conditions de renouvellement des droits Aah (allocation aux adultes handicapés). . . . .	37
• Clarification des règles liées aux titres de séjour . . . . .	38
• Harmoniser les règles de détermination du droit au séjour . . . . .	39
• Mieux informer les familles des choix en matière de PreParE (prestation partagée d'éducation de l'enfant) . . . . .	40
• Simplifier les démarches pour les bénéficiaires d'Ajpp (allocation journalière de présence parentale) . . . . .	42

<b>Chapitre 3 • Le plan de travail 2017 et les perspectives 2018</b> . . . . .	<b>45</b>
• Les réunions régionales . . . . .	46
• Le dispositif de formation dédié aux médiateurs des Caf . . . . .	46
• Le séminaire 2017 des médiateurs . . . . .	46
• La médiation préalable obligatoire . . . . .	47
• Le médiateur national indépendant . . . . .	48
• L'audit de la Mnc portant sur les réclamations, la médiation et la conciliation . .	48
• Les relations avec les différents services de la Cnaf . . . . .	48
• Les partenariats institutionnels . . . . .	49



# Édito



L'article 34 de la Loi du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance prévoit la création d'un médiateur national au sein de chacune des caisses nationales. Celui-ci devra évaluer la médiation dans la branche, formuler des recommandations pour améliorer le traitement des réclamations et proposer le cas échéant des modifications de la réglementation. Le même article fait également référence à l'existence d'un médiateur dans chaque organisme local pour formuler des recommandations auprès du directeur de cet organisme avec des garanties d'impartialité et de confidentialité.

Ces dispositions nouvelles, communes à l'ensemble des branches de la sécurité sociale, confortent la fonction médiation au sein de notre réseau. Celle-ci pourra ainsi structurer encore mieux cette mission au sein de la branche Famille, qui a fortement contribué aux travaux préparatoires de la loi.

Cette reconnaissance est celle du travail accompli par la Branche depuis de nombreuses années, tant au sein du pôle médiation de la Cnaf qu'au sein du réseau des médiateurs des Caf. Ce réseau, par son expérience et son engagement, porte un regard fécond sur le service public que nous rendons, et contribue à son amélioration continue.

Comme chaque année, ce rapport vient mettre en lumière des cas particuliers dont il faut tirer tous les enseignements pour faire évoluer nos manières de faire et attirer l'attention des pouvoirs publics sur des dispositions de la réglementation qu'il peut être utile de questionner. Ces cas particuliers ne sont pas représentatifs de toute la relation entre les allocataires et la Branche, mais ils sont particulièrement utiles pour susciter notre réflexion collective.

Je souhaite que la nomination prochaine du médiateur national marque une étape nouvelle dans l'approfondissement de la fonction médiation au sein de notre Branche en direction des usagers que nous servons.

**Vincent Mazaure**  
Directeur général

*« Les hommes construisent trop de murs et pas assez de ponts »*

**Isaac Newton**



# Avant-propos

## Les temps forts 2017

- **Les relations avec les services de la Cnaf**, destinées à porter et faire évoluer les problématiques issues des constats des médiateurs, ont été développées, en lien avec la publication du rapport national médiation 2016.
- Une grande partie de l'année à été consacrée à la préparation de l'expérimentation d'une procédure de **médiation préalable obligatoire** en matière de litiges sociaux, prévue dans le cadre de la Loi de modernisation de la Justice au XXI<sup>e</sup> siècle.
- Un **dispositif de formation** a été mis en place à destination des médiateurs des Caf.
- Le **séminaire 2017 des médiateurs** a eu lieu en septembre à Nîmes.



## Principaux résultats 2017

- 17 139 demandes de médiation reçues
- 41% proviennent des allocataires
- Trois principaux motifs de réclamations :
  - > 32% sont liées à une absence de paiement
  - > 29% font suite à une incompréhension relative aux droits
  - > 23% concernent une dette et les modalités de remboursement
- 40% des demandes concernent une aide au logement, 28% le Rsa et 17% une prestation liée au handicap
- 30% des demandes donnent lieu à révision du dossier
- Suite à l'intervention des médiateurs des Caf, au total :
  - > 7 462 270 euros de rappels de prestations ont été reversés aux demandeurs
  - > 2 412 870 euros de trop perçus ont été détectés suite au réexamen des droits (prestations versées à tort)



## Le mot de la responsable du pôle médiation de la Cnaf

Je signe une nouvelle fois ce rapport 2017, la nomination d'un médiateur national indépendant dans la branche Famille ayant été retardée.

Cette année a été riche en évolutions positives. La publication du rapport 2016 et les constats qu'il dressait ont permis de faire bouger les lignes : aujourd'hui la médiation travaille en relation étroite avec la Direction du réseau notamment, mais aussi avec l'Agence comptable de la Cnaf. Nous avons pu progresser sur plusieurs sujets d'accès aux droits et aux recours et organiser des rencontres entre les services et le Défenseur des droits.

Notre réseau a maintenant 6 ans, sa construction a permis de structurer la fonction, de l'outiller et de la légitimer. Il est temps de passer un cap supplémentaire en publiant une circulaire fondamentale sur la médiation dans la branche Famille. Celle-ci, en définissant une doctrine, en posant les règles de fonctionnement, en précisant les prérogatives, les attendus de la fonction, en définissant des règles et des pratiques à destination des Caf, permettra d'améliorer les circuits d'accès aux droits et un meilleur positionnement des médiateurs. Et donc une plus grande efficacité de la médiation. C'est notre objectif pour 2018.

**Catherine Duchemin**  
Médiatrice nationale

### L'équipe médiation de la Cnaf

Sophia Drici  
Catherine Duchemin  
Marie-Elisabeth Fabre-Perrin





# La médiation en chiffres

La mise en place d'un tableau de bord national de la médiation depuis janvier 2015 permet de produire des résultats agrégés sur l'ensemble des Caf. Nous avons ainsi une image plus complète de l'intervention des médiateurs, de l'objet des demandes qui leurs sont adressées, des solutions apportées... Nous pouvons également suivre l'évolution de ces données en comparant les résultats dans le temps et en tirer des enseignements utiles pour les Caf.

- **17 439 contacts Médiation dans les Caf en 2017 (soit 87 par jour en moyenne) et 860 au niveau national (soit 4,3 par jour en moyenne)**

17 439 dossiers ont été enregistrés par les médiateurs des Caf en 2017, chiffre très stable par rapport à 2016. Parmi ces dossiers, 427 n'ont pas été clôturés à la date d'arrêt des statistiques (13 mars 2018). Les statistiques nationales développées dans ce rapport portent donc uniquement sur les 17 012 dossiers clos.

Au niveau national, 860 contacts (tous types de contacts confondus) ont été enregistrés en 2017, chiffre en diminution par rapport à 2016 (-13,7%). Sur ces 860 dossiers, 89 sont encore en cours de traitement au 13 mars 2018. Les statistiques de la médiation Cnaf présentées dans ce rapport sont basées sur les 771 dossiers clos.

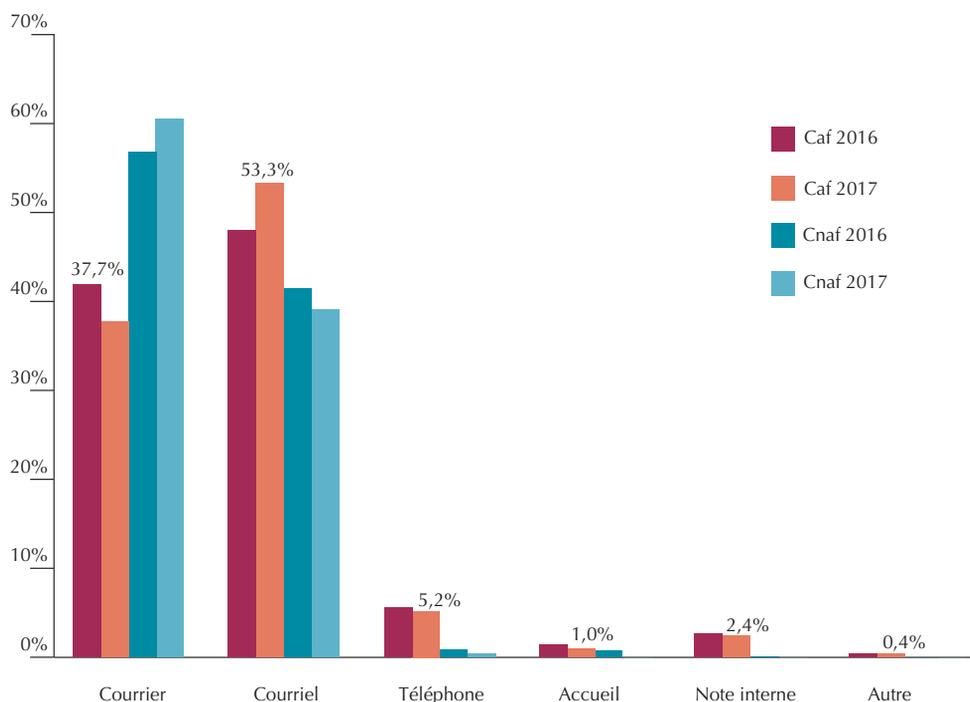
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Evol 2017/2016
<b>Nbr saisines Cnaf</b>	802	752	685	775	996	860	-13,7%
<b>Nbr saisines Caf</b>				14 868	17 454	17 439	0%



- **L'écrit est le principal mode de contact du médiateur en Caf comme à la Cnaf**

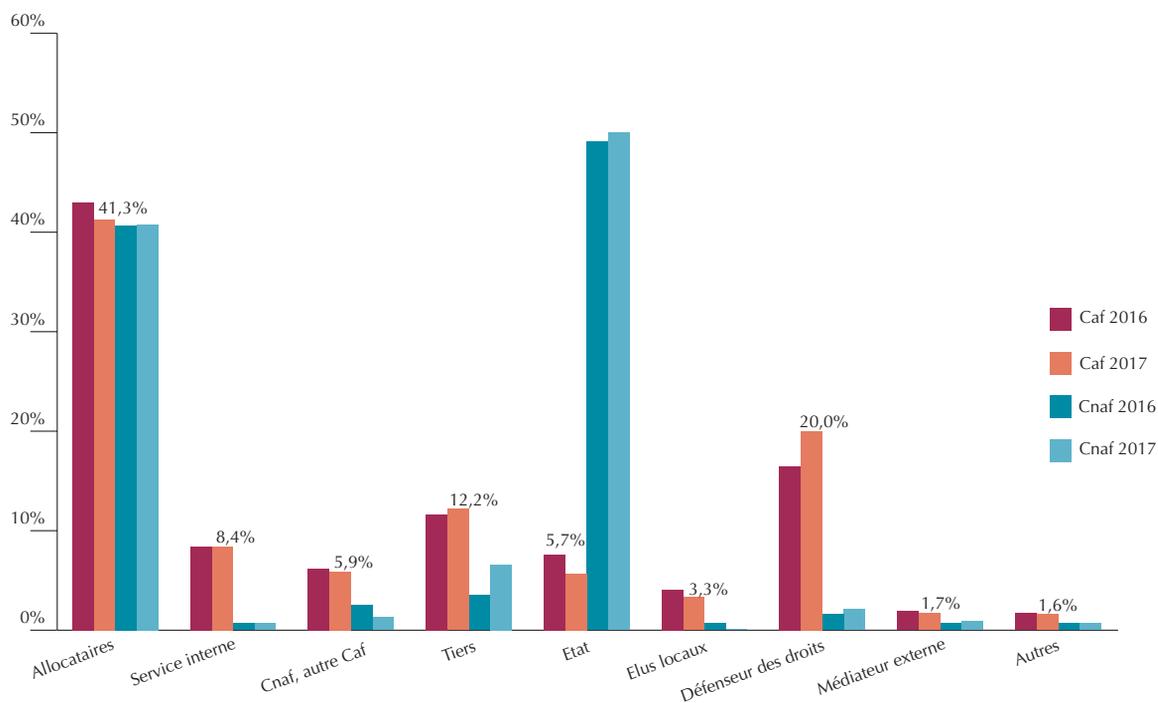
Les courriers et les courriels sont de loin le mode de contact le plus fréquent, notamment parce que les médiateurs limitent le recours à la réponse téléphonique trop chronophage. Le pôle médiation Cnaf n'assure une réponse téléphonique que pour les cas les plus complexes. La hausse continue de la part des courriers reçus par la Cnaf s'explique par l'augmentation des courriers transmis par les différents ministères. En 2017, le pôle médiation Cnaf a systématisé la réponse écrite aux services de l'État émetteur de ces courriers, ce qui a généré l'envoi d'un volume très important de lettres. Compte tenu de la charge induite et de l'absence de valeur ajoutée de ces courriers, leur envoi systématique a été abandonné à partir de 2018. Bien entendu, les demandes contenues dans ces courriers ont été traitées. Dans les Caf, le courriel a nettement pris le pas sur les courriers, traduisant l'évolution des pratiques des allocataires en matière de relation écrite.

### Mode de saisine



- Une majorité des demandes adressées à la Cnaf est transmise par les services et autorités de l'État

### ↳ Emetteurs des demandes



On observe une grande stabilité de la provenance des demandes en médiation, tant dans les Caf qu'à la Cnaf. Si le pourcentage des demandes adressées directement par les allocataires est similaire au local et au national, en revanche les premiers émetteurs de celles qui parviennent à la Cnaf restent en 2017 les services et autorités de l'État : Présidence de la République, cabinet du 1<sup>er</sup> Ministre, Ministères, notamment la Dss (Direction de la Sécurité sociale)... Il s'agit principalement de réclamations d'allocataires adressées à l'État et retransmises à la Cnaf. À noter : 20% des demandes gérées par les médiateurs des Caf leur sont adressées par le Défenseur des droits, pourcentage en hausse constante depuis trois ans.

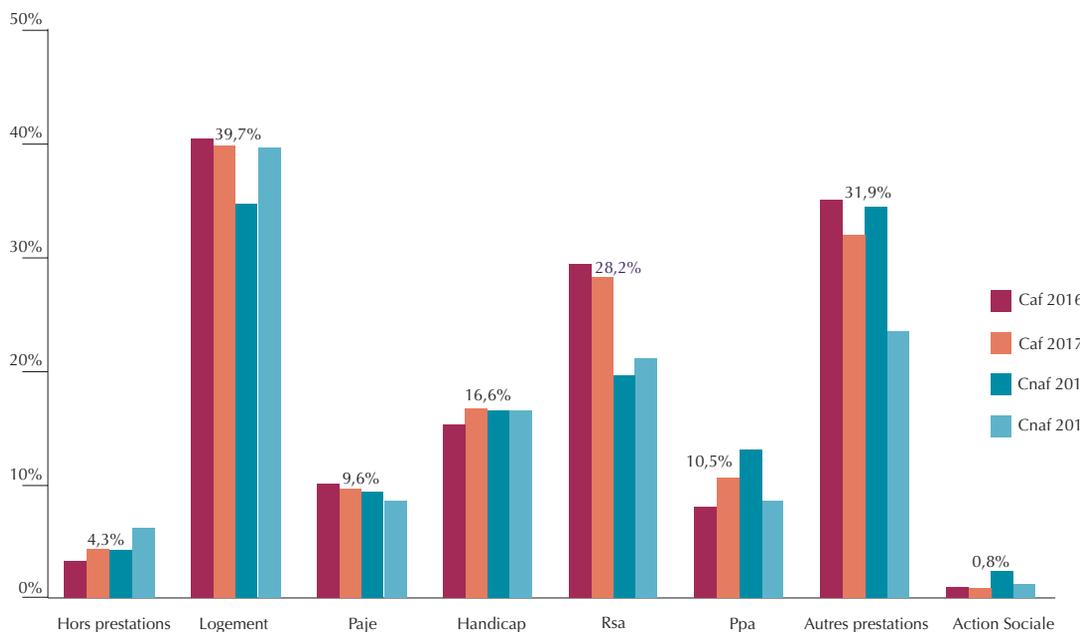
## ● Le logement, premier sujet des demandes de médiation

À la Cnaf comme dans les Caf, les demandes adressées aux médiateurs concernent d'abord les aides au logement : incompréhension quant aux interruptions ou modifications des droits, contestation de l'application de l'évaluation forfaitaire, ... Les sollicitations relatives au Rsa sont plus nombreuses au niveau local, en lien avec sa gestion par le Conseil départemental. Elles ont diminué en 2017 au bénéfice des sollicitations sur la prime d'activité (Ppa).

Parmi les autres prestations, on retrouve prioritairement dans les Caf comme à la Cnaf les demandes liées à la prime d'activité (9% dans les Caf, 13% des demandes parvenant à la Cnaf), à l'allocation de soutien familial et à l'allocation de rentrée scolaire.

Les saisines concernant l'action sociale sont peu fréquentes (0,9% dans les Caf, 2,3% à la Cnaf).

### ↘ Nature des demandes



9% des demandes gérées par les médiateurs des Caf concernent un dossier qualifié de frauduleux, contre 4,8% pour les dossiers traités à la Cnaf (respectivement +1 point au niveau local et +2 points au national par rapport à 2016). Cet écart s'explique probablement par la qualification incertaine du caractère frauduleux de certains dossiers. Les pratiques diffèrent entre Caf quant à l'implication des médiateurs dans ces dossiers : certaines Caf considèrent que le médiateur ne doit pas intervenir sur un dossier qualifié de frauduleux, tandis que d'autres autorisent une dernière analyse au nom de la qualité du service rendu. C'est cette dernière position qui est préconisée par le rapport du Comité de suivi de la médiation.

Une instruction technique sur ce thème, préparée conjointement par la Direction du réseau et le pôle Médiation nationale, vient d'être diffusée en 2018. Elle définit dans quelles conditions un dossier qualifié de frauduleux peut être réexaminé suite à l'intervention du Médiateur ou du Défenseur des droits.

Le pôle Médiation nationale fait appel au département de lutte contre la fraude de la Cnaf pour analyser les cas litigieux.

## ● Le nombre de médiations par Caf est à analyser avec précaution

**Nombre de dossiers médiation par Caf :** il est difficile d'interpréter les écarts entre les Caf, certaines ayant enregistré un nombre de dossiers médiation très élevé au regard de leur taille, tandis que d'autres affichent un taux anormalement bas. Le travail d'harmonisation des pratiques entrepris avec le réseau des médiateurs devra permettre de limiter ces différences. Au-delà de ce constat, le suivi des Caf ayant enregistré le plus de dossiers de médiation apporte des informations intéressantes : il s'agit de Caf de grande taille mais également de caisses où le médiateur est en place depuis plusieurs années, reconnu en interne comme des allocataires. Les dix Caf ayant enregistré le plus de dossiers Médiation en 2017 sont les caisses de :

1 <sup>er</sup>	Seine-Maritime	6 <sup>e</sup>	Val-d'Oise
2 <sup>e</sup>	Seine-Saint-Denis	7 <sup>e</sup>	Val-de-Marne
3 <sup>e</sup>	Paris	8 <sup>e</sup>	Moselle
4 <sup>e</sup>	Nord	9 <sup>e</sup>	Haute-Garonne
5 <sup>e</sup>	Bouches-du-Rhône	10 <sup>e</sup>	Hérault

**Nombre de dossiers reçus par la Cnaf :** Les Caf comptant le plus d'allocataires sont logiquement les plus représentées. Le choix a été fait de ne plus rapporter ce nombre de dossiers au nombre d'allocataires de la Caf, cette donnée n'étant pas significative (deux ou trois contacts peuvent faire monter dans le haut du tableau une Caf ayant un faible nombre d'allocataires).

En valeur absolue	Rang 2017	Rang 2016
Paris	1 <sup>er</sup>	1 <sup>er</sup>
Bouches-du-Rhône	2 <sup>e</sup>	2 <sup>e</sup>
Val de Marne	3 <sup>e</sup>	4 <sup>e</sup>
Var	4 <sup>e</sup>	9 <sup>e</sup>
Nord	5 <sup>e</sup>	3 <sup>e</sup>
Essonne	6 <sup>e</sup>	11 <sup>e</sup>
Hauts-de-Seine	7 <sup>e</sup>	9 <sup>e</sup>
Alpes-Maritimes	8 <sup>e</sup>	13 <sup>e</sup>
Seine-et-Marne	9 <sup>e</sup>	5 <sup>e</sup>
Seine st Denis	10 <sup>e</sup>	7 <sup>e</sup>

L'analyse des évolutions de ce classement dans le temps est intéressante : logiquement, les Caf de grande taille génèrent avec une certaine régularité le plus de saisines.

Il existe un biais pour la Caf de Paris du fait de sa grande proximité géographique car les allocataires s'adressant à la Cnaf sont nombreux à penser contacter la Caf de Paris (elle représente 11% des saisines parvenant à la Cnaf).

En 2017, pour quatre Caf (Lozère, Mayenne, Meuse et Savoie), il n'y a eu aucune saisine du pôle national « médiation ».

À noter : bien qu'instruisant des demandes de médiation, trois Caf n'ont saisi aucun dossier en 2017 dans le tableau de bord national, de ce fait, pas de résultats disponibles pour ces organismes.

## • Les délais de traitement des dossiers et de paiement sont les principales causes de saisine du médiateur

Afin de mieux analyser les demandes, les médiateurs cherchent à connaître les causes et les motifs des saisines qui leur parviennent. Les causes mesurent l'éventuelle responsabilité de la Caf dans le différend qui l'oppose à un allocataire. Les motifs recensent les raisons de la demande du point de vue de l'allocataire.

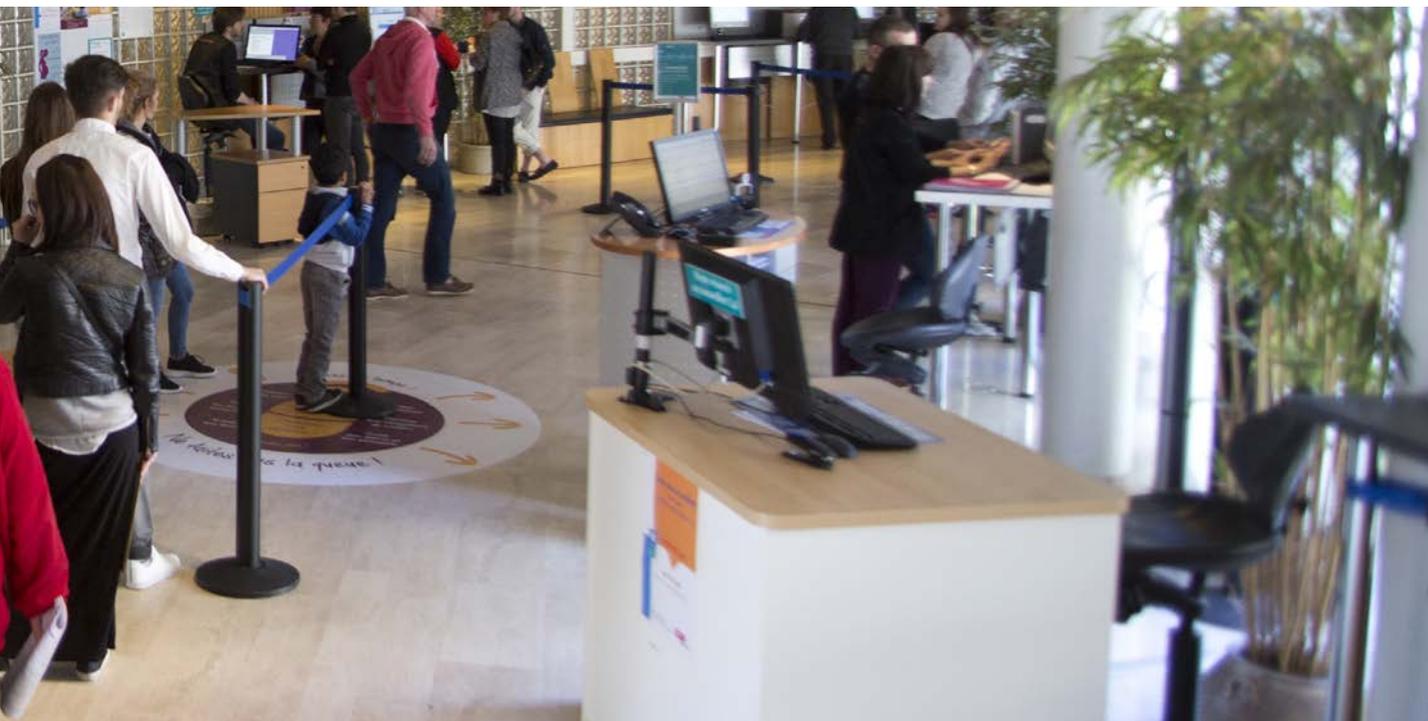
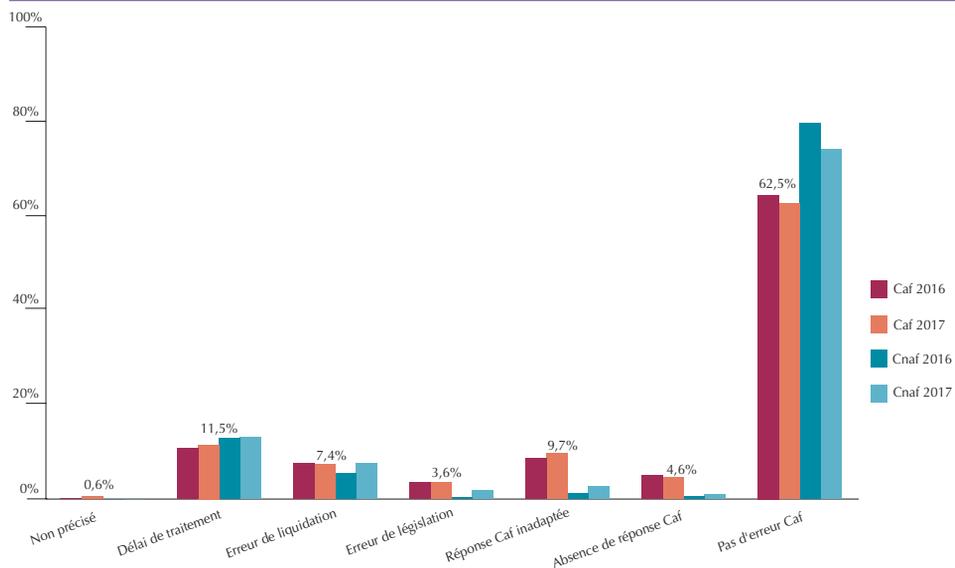
### • La responsabilité directe des Caf est en hausse dans les dossiers soumis aux médiateurs

Le nombre de saisines qui correspondent à une erreur de la Caf est en augmentation tant à la Cnaf (25% en 2017 contre 20% en 2016) que dans les Caf. 38% des dossiers adressés aux médiateurs des Caf en 2017 révèlent, après examen, une erreur de l'organisme (35% en 2016) : délai de traitement, réponse inadaptée, erreur de liquidation ou absence de réponse. Le rôle du médiateur est alors essentiel pour faire rétablir l'allocataire dans ses droits.

Pour près de deux demandes sur trois, la responsabilité de la Caf n'est pas directement en cause. L'allocataire n'a pas compris la suppression d'une prestation, conteste un montant, et s'adresse au médiateur pour obtenir une explication. Ces demandes qui peuvent révéler une carence dans la communication à l'allocataire sont tout autant légitimes et dignes d'intérêt.



## Causes des demandes



## • Les principaux motifs de saisine varient légèrement entre les Caf et la Cnaf

Les principaux motifs des demandes de médiation du point de vue de l'allocataire sont en Caf comme à la Cnaf l'absence ou le retard de paiement et l'incompréhension de la décision Caf. Cette dernière thématique est toutefois beaucoup plus présente dans les demandes adressées à la Cnaf, tandis que les questions relatives aux indus sont plus souvent adressées au médiateur local.

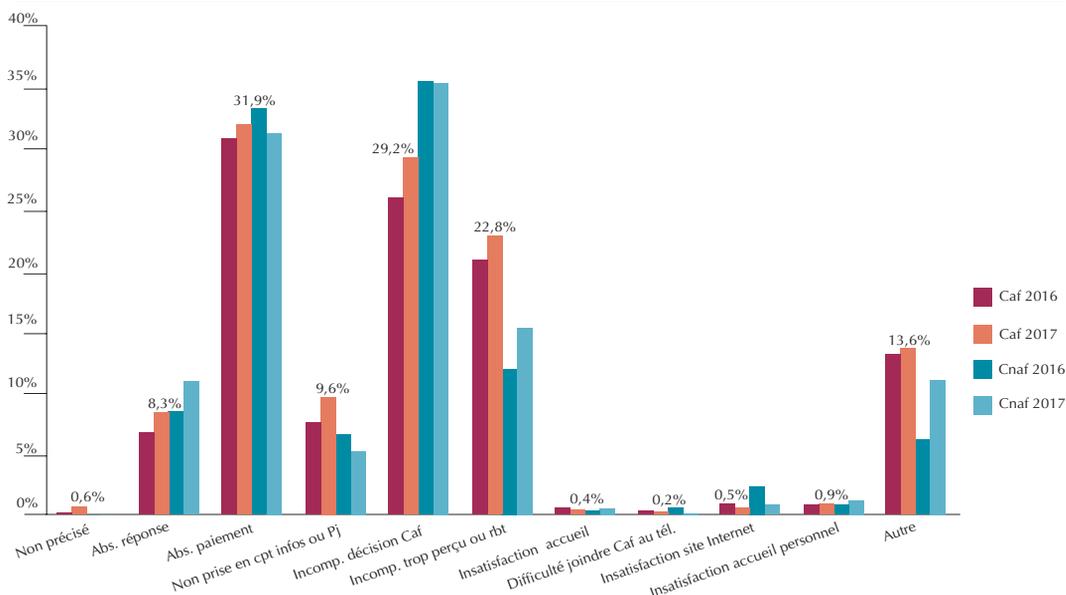
23% des saisines des médiateurs locaux concernent un indu (15% à la Cnaf), soit parce que l'allocataire le réfute, soit parce qu'il demande une remise ou un aménagement du plan de remboursement. Ces demandes sont en hausse de plus de 3 points par rapport à 2016.

Très peu de demandes concernent les modes de contact proposés par les Caf, qu'il s'agisse de l'accueil téléphonique, physique ou du caf.fr.

Dans tous ces cas, le travail du médiateur consiste à :

- procéder à une analyse globale et approfondie de la situation de l'allocataire ;
- identifier les raisons du blocage ;
- examiner l'ensemble des droits, en identifiant des droits potentiels le cas échéant ;
- apporter des explications claires et précises ;
- rétablir un lien entre l'utilisateur et la Caf ;
- orienter le demandeur vers un partenaire si nécessaire.

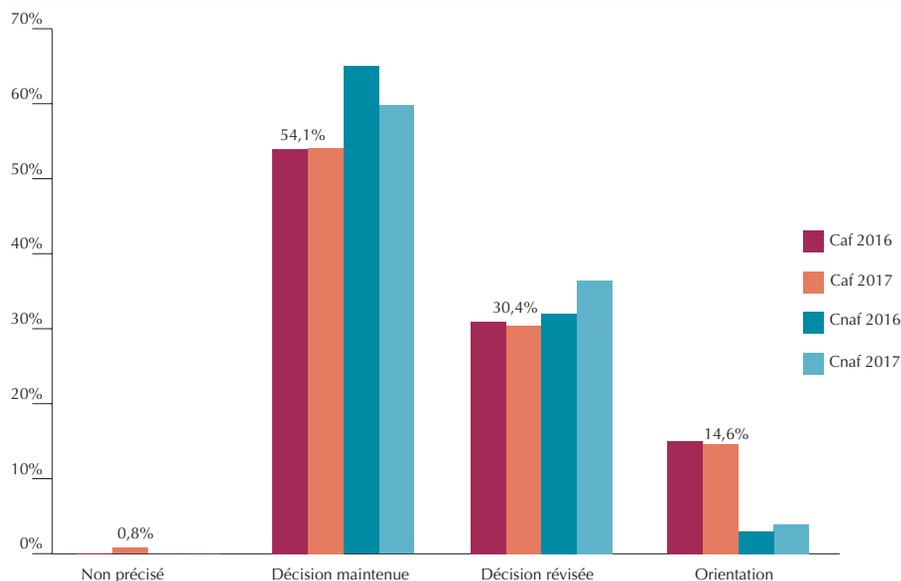
### ↳ Motifs de demande



## ● Près d'un tiers des dossiers traités par les médiateurs conduit à une révision des droits aux prestations

Les modes de résolution des demandes adressées aux médiateurs diffèrent assez peu entre les Caf et la Cnaf. Globalement, près d'un tiers des demandes traitées en médiation aboutit à une révision du droit, en augmentation de plus de 4 points au niveau national, tandis que ce pourcentage est stable au niveau local. C'est un chiffre élevé, supérieur à celui des autres services publics avec lesquels nous travaillons (7% à la Cnam).

### ↘ Mode de résolution



En 2017, l'action des médiateurs a permis de :

- débloquer 3 354 rappels,
- constater 601 indus

Ce qui représente au total :

- > 7 462 270 euros de rappels de prestations reversés aux demandeurs et 1 806 841 euros de dettes annulés
- > 2 412 870 euros de trop perçus détectés suite au réexamen des droits

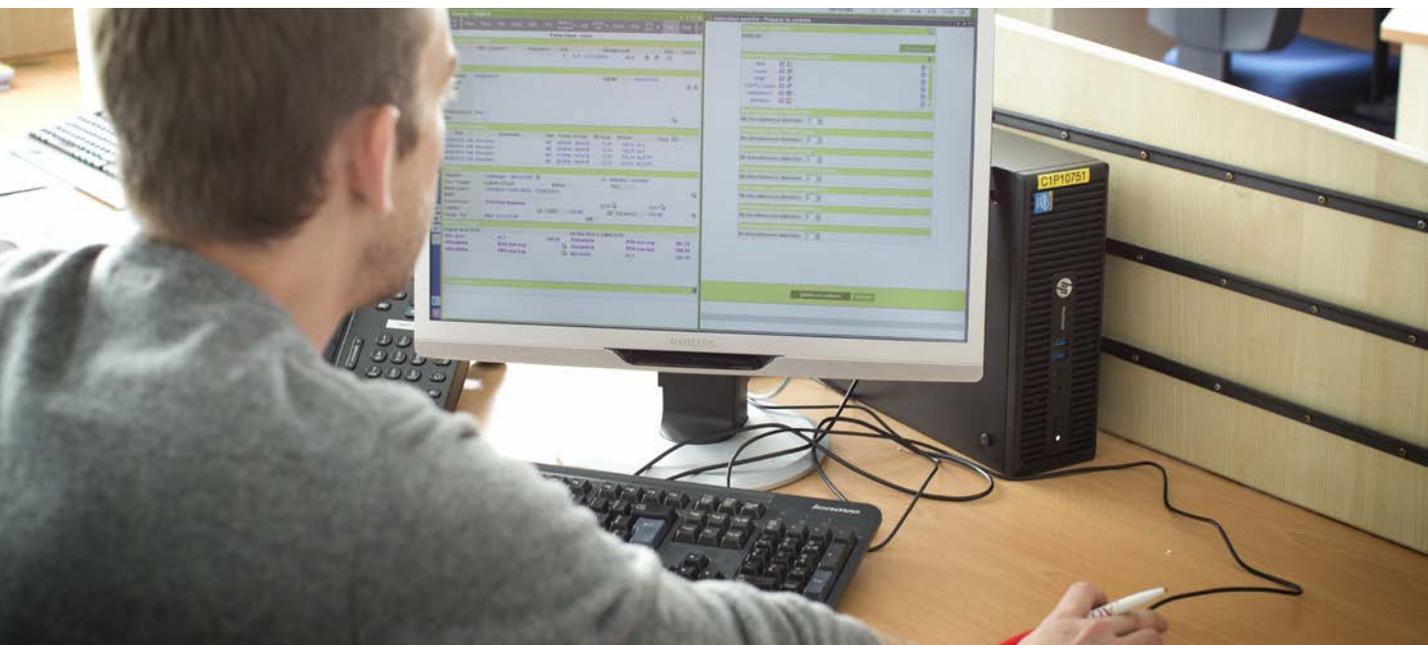
- **Le délai de traitement des demandes de médiation s'est détérioré dans les Caf et continue de s'améliorer à la Cnaf**

Le délai de traitement n'est pas un indicateur de qualité en matière de médiation : en effet, un dossier particulièrement complexe peut être long à régler, parce qu'il nécessite de faire appel à plusieurs services, à la caisse nationale, à des partenaires. Par ailleurs, les médiateurs doivent mener une étude globale de la situation des allocataires qui s'adressent à eux, ce qui demande du temps.

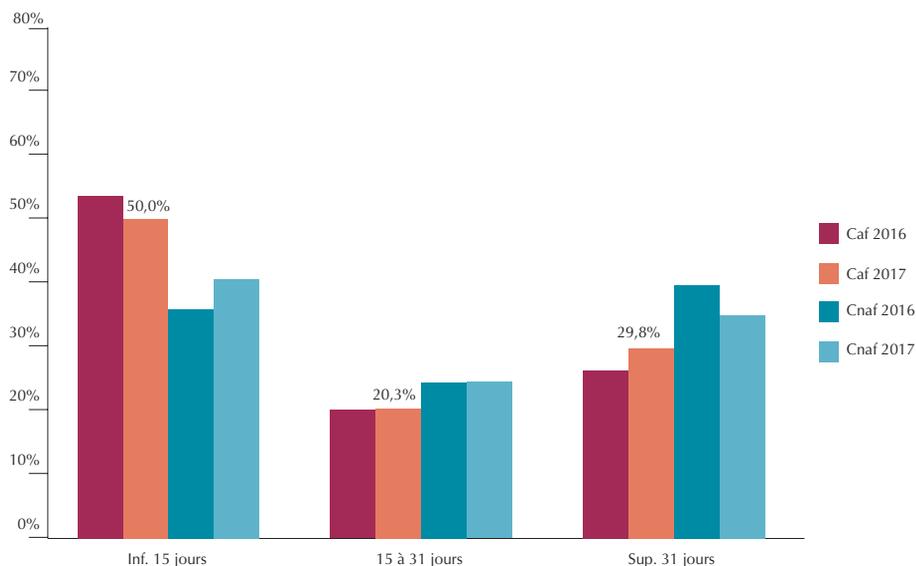
Il est toutefois intéressant de regarder l'évolution du délai de traitement des demandes et de veiller à ce qu'il soit aussi court que possible, dans le respect des missions du médiateur.

En 2017, 50% seulement des dossiers médiation sont traités en moins de 15 jours par les médiateurs des Caf, alors qu'ils étaient 54% en 2016 et 76% en 2015. Et ce sont 30% des demandes qui sont traitées en plus de 31 jours, versus 26% en 2016 et 14% en 2015. Ces chiffres démontrent bien la charge qui pèse sur les médiateurs, liée soit à la hausse des saisines, soit à la multiplication des autres missions qui leur sont confiées.

En revanche, grâce aux efforts conjugués des médiateurs des Caf et du pôle médiation de la Cnaf, les délais de traitement à la caisse nationale continuent de s'améliorer : 17% des demandes gérées en moins de 15 jours en 2013, 25% en 2014, 33% en 2015, 36% en 2016 et 41% en 2017. Ce délai devra continuer à progresser en 2018 pour se rapprocher de celui des Caf.



## ↳ Délai de traitement



Le délai moyen de traitement s'est dégradé dans les Caf tandis qu'il s'est sensiblement amélioré à la Cnaf. Toutefois, cette moyenne est à manier avec précaution tant les écarts sont importants entre les organismes, notamment du fait du temps consacré à la médiation.

Délai moyen (en jours)	Caf			Cnaf		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017
	13,8	13,7	16,8	43,8	41,0	34,6





## Les constats et préconisations de la médiation

*La médiation participe pleinement à l'amélioration de la qualité de service rendu aux usagers en identifiant les motifs de mécontentement, la complexité des règles et les éventuels dysfonctionnements.*

*Elle est force de proposition dans le cadre des simplifications, notamment législatives. Elle contribue ainsi à la démarche d'accès aux droits qui est au cœur de l'action des Caf.*

Parce que ce sont des pratiques pour lesquelles les médiateurs constatent des effets pervers, parce qu'il est de leur rôle de relever ces effets pour contribuer à l'amélioration de leur prise en compte, le rapport médiation 2016 faisait un focus sur 4 thématiques récurrentes dans les demandes qui leur parviennent :

- Les effets des mutualisations ;
- L'impact de la dématérialisation ;
- Les conséquences de la lutte contre la fraude ;
- Les difficultés liées au recouvrement des indus.

Ce rapport, couplé à la publication du rapport du Défenseur des droits consacré aux effets de la lutte contre la fraude, a accru la prise de conscience de la branche Famille quant aux améliorations à apporter à ces dispositifs. Certes, tout n'est pas réglé, mais des collaborations ont été mises en place et les travaux qui ont été entamés vont dans le bon sens.

Ainsi, le pôle médiation national travaille de manière plus régulière avec l'Agence comptable nationale ou avec la Direction du réseau. Avec cette dernière, un groupe de travail conjoint associant des Caf a été mis en place afin de définir les conditions de réexamen des dossiers qualifiés de fraude : quels sont les éléments qui permettent ce réexamen ? Quel rôle doit jouer le médiateur ? Quels effets sur le dossier, notamment au niveau des indus ? Comment retirer un dossier de la base nationale des fraudes ? Ces travaux ont donné lieu à la publication d'une instruction technique aux Caf en 2018.

Le pôle médiation participe également aux travaux d'un groupe (associant Direction du réseau/Direction des politiques/Caf) qui vise à redéfinir et préciser la notion de vie maritale, avec pour objectif la publication d'une instruction très attendue du réseau.

À noter : la Direction du réseau a entamé des travaux sur la prévention des indus, destinés à identifier les causes des indus (qui touchent un allocataire sur quatre en 2017), les bonnes pratiques en la matière et les actions à mettre en œuvre pour en réduire la fréquence. Le pôle médiation national est associé, en lien avec des Caf volontaires, au groupe de travail sur la rédaction des notifications d'indus qui a débuté ses travaux en 2018.

Enfin, des contacts ont été pris avec le département en charge de la relation de service (Darsem) afin de développer les échanges sur les interactions Réclamations/Médiation.

Au vu de tous ces travaux, on peut espérer des améliorations à moyen terme. Le rapport 2018 dressera un premier bilan de leurs effets vus au travers des demandes reçues par les médiateurs.

Des dysfonctionnements subsistent, néanmoins ce rapport est l'occasion de constater des avancées notables sur différents sujets.

## ● Les constats liés à la gestion des Caf

### ● Des pénalités inadaptées à la situation des allocataires en cas de fraude

Lors de la présentation du dossier à la commission fraude, il arrive que l'indu calculé soit "fictif" si une régularisation au plus défavorable a été effectuée par les services (exemples : ressources réelles inconnues, situation professionnelle non justifiée, charge d'enfant non prise en compte...). Or, le montant de la pénalité appliquée dépend en grande partie de l'indu et des situations enregistrées au moment de la régularisation.

Aussi, conviendrait-il de ne fixer la pénalité que lorsque la régularisation a permis de connaître le montant exact de la dette. Pour éviter les régularisations au plus défavorable, en l'absence de l'ensemble des justificatifs, il serait également souhaitable de privilégier des explications détaillées et/ou un rendez-vous avec l'allocataire.

En effet, pour ces dossiers, il a été constaté que l'intervention du médiateur administratif permet de réduire notablement l'indu pour ensuite faire modifier ou annuler la pénalité qui s'avère disproportionnée par rapport au préjudice réel.



### • Les ressources des allocataires sous tutelle ne peuvent être télédéclarées

Aujourd'hui, les tuteurs ne peuvent télédéclarer les ressources des allocataires dont ils ont la charge. Ils sont contraints de remplir des déclarations papier et de les retourner à la Caf par courrier. Cette anomalie perdure depuis des années, malgré les demandes conjointes de la Direction du réseau et de la Direction des politiques de la Cnaf et les nombreux signalements des Caf. Une évolution du système d'information était prévue en 2017, elle n'a pas aboutie à ce jour. En cohérence avec la volonté des Caf de faire transiter la gestion de dossiers par le caf.fr, cette évolution permettrait :

- une meilleure fiabilité des traitements, les dossiers saisis en ligne étant soumis aux auto-contrôles qui limitent le risque d'erreur ;
- un gain de temps pour le tuteur et la Caf. En effet, la liquidation automatique permet le traitement immédiat du dossier ;
- Une économie sur l'envoi des déclarations trimestrielles papier ;
- Un gain en termes d'image pour les Caf.

*« Je suis administrateur légal d'une fille handicapée qui bénéficie de l'Aah et de la prime d'activité. Depuis plusieurs mois, les télé-procédures me sont fermées. Ma situation de tuteur ne me permettrait plus d'utiliser les télé-procédures, mais quelle en est la justification ? Deux collègues de ma fille, sans tutelle, doivent impérativement faire leur déclaration par télé-procédure. Sans internet ni moyen de se rendre à une permanence, elles n'ont d'autre solution que de me demander de le faire pour elles. Cherchez l'erreur ... »*

*M. Jean D. Bourbon Lancy*

Consciente des difficultés occasionnées, la Cnaf porte vivement cette proposition notamment reprise dans le rapport d'Adrien Taquet de mai 2018 « Plus simple la vie - 113 propositions pour améliorer le quotidien des personnes en situation de handicap ». → Proposition 101 : Permettre aux tuteurs d'accéder à la téléprocédure sur le site caf.fr.

### • Gérer plus équitablement les créances en cas de séparation

Lorsqu'un couple se sépare, la gestion d'un éventuel indu sera différente selon que le couple soit marié ou non :

- Si le couple était marié (ou pacsé), les deux membres du couple sont solidaires de la créance. Il conviendrait donc d'essayer de favoriser un recouvrement auprès des deux membres du couple. Ce n'est pas souvent le cas, les Caf cherchant à récupérer l'indu au plus vite se tourne le plus souvent vers celui des deux qui est resté allocataire en opérant

une retenue sur ses prestations, sans lancer parallèlement une procédure de recouvrement auprès de l'autre débiteur. Cependant, peu importe que la notification d'indu ait été envoyée à l'un ou l'autre des membres du couple, chacun est solidairement responsable.

- Si le couple vivait en concubinage, l'indu peut être recouvré auprès des deux membres au nom de la notion de co-débiteur s'il est justifié que le membre a bien profité de la prestation et que l'indu porte bien sur une période où la vie maritale était avérée.

Cependant, la décision rendue par la Cour de Cassation le 30 novembre 2017 ne reconnaît pas le principe de solidarité entre les concubins au motif qu'il résulte de l'article 1302-1 (ex 1376) du code civil, que l'action en répétition de l'indu ne peut être engagée que contre celui qui a reçu le paiement ou pour le compte duquel le paiement a été reçu. Dès lors, si les sommes indues ont été versées sur le compte d'un des membres du couple, le remboursement ne saurait être réclamé à l'autre.

La jurisprudence est fluctuante en la matière et le recouvrement solidaire entre concubins peut aussi s'appuyer sur la jurisprudence de la Cour de cassation en matière de solidarité des dettes entre concubins dans la sphère sociale. En effet, la Cour tend à admettre que cette solidarité existe dès lors que le concubin a bénéficié de la prestation servie au regard de sa nature (Soc du 01/07/1981 pourvoi n°79-15.206 ; Civ 2<sup>e</sup> du 14/09/2006, pourvoi n°04-30.712). Par exemple, le Rsa est considéré comme une prestation familialisée du fait que son montant dépend de la situation familiale du demandeur et des ressources perçues par le couple.

Une réflexion est en cours sur le sujet consécutivement à l'arrêt défavorable de la Cour de cassation du 30 novembre 2017 relatif à un indu d'allocation logement. Dans l'attente, le recouvrement solidaire continue d'être demandé aux concubins.

*« Cette créance avait pour origine une fausse déclaration de situation de personne "isolée" pendant deux ans. On peut supposer que la Caf après enquête, a identifié l'autre personne vivant au foyer et a estimé la durée de cette situation de couple, le montant de la créance ayant été calculé à partir de ces éléments. Pourtant, seule Mme X s'est vue réclamer le montant de cette créance.*

*Si au plan réglementaire cette situation est normale, on peut néanmoins trouver "injuste" que l'autre personne du couple ayant pendant 2 ans bénéficié des prestations ne soit pas impactée par la créance. On pourrait très bien, connaissant son identité, la retrouver sur le fichier des comptes bancaires (Ficoba) et la faire participer par moitié au remboursement.*

*L'égalité homme/femme est aujourd'hui un enjeu de notre société, une évolution de la législation irait certainement dans ce sens ».*

*Claude C. Conciliateur de justice. Libourne*

### • Les effet inégalitaires de la décentralisation du Rsa

Dans le système social français, le Rsa est sous le pilotage et à la charge des Conseils départementaux et il est versé par les Caf et les Msa. En théorie, les règles d'attribution sont les mêmes sur l'ensemble du territoire métropolitain. Cependant, certains départements durcissent les conditions d'accès à la prestation en mettant en place des règles spécifiques présentées aux allocataires comme des règles de droit : divergences quant aux ressources prises en compte dans le calcul de la prestation (notamment en matière de libéralités), application différente des sanctions prévues par les textes (même si les Conseils départementaux ont des marges de manœuvre en la matière), conditionnement du versement à l'exercice d'un bénévolat régulier, refus systématique aux allocataires bénéficiant de revenus fonciers (même en présence d'un droit résiduel) ...

Par ailleurs, chaque département est lié à la Caf par une convention qui régit les relations entre les deux organismes et définit le niveau de délégation dont dispose la Caf dans la gestion du dispositif. Ces conventions sont extrêmement variables d'un département à l'autre, entraînant de fait des différences importantes pour l'utilisateur. L'instruction des dossiers, la gestion des contestations ou des demandes de remise, le recouvrement des indus, la qualification de fraude et l'application de pénalités peuvent dépendre tout ou partie du Conseil départemental ou de la Caf. Ainsi, selon qu'il habite dans le département X ou dans le département Y voisin, un allocataire se verra accorder ou refuser le Rsa.

Des directives nationales, ainsi que des éclaircissements sur les points réglementaires auxquels les départements ne devraient pas déroger, permettraient de lisser voire de rectifier ces réglementations départementales qui entretiennent de nombreuses iniquités sur le territoire, dans le respect des prérogatives de chacun.

### • Améliorer la relation de service

Le manque de clarté des écrits de la Branche a été pointé du doigt à plusieurs reprises, à la fois en interne dans les rapports d'activité médiation de la Cnaf et des Caf, mais aussi par le Défenseur des droits.

Déjà sollicitée en 2015, la Cnaf avait dressé un état des évolutions apportées concernant la levée de l'anonymat ainsi que sur les conditions du recouvrement, et avait évoqué par ailleurs les améliorations prévues sur la motivation des décisions et la mention des voies de recours.

Au cours de l'année 2017, un nouveau bilan de la stratégie de modernisation des écrits de la branche Famille a été élaboré par le Département appui à la relation de service et aux métiers (Darsem) de la Cnaf. Les travaux engagés se sont articulés autour de la conciliation de trois attentes : l'efficacité, l'accroissement de la qualité de service pour l'utilisateur et l'amélioration des conditions de travail des agents.

Parce qu'elle sait pointer les difficultés et dénoncer les pratiques inefficaces sans concession, la médiation sait également reconnaître les avancées et valoriser les travaux qui sont conduits pour perfectionner notre fonctionnement.

Ainsi, en matière de relation de service, des améliorations ont été apportées autour de différents axes :

- La révision éditoriale des écrits : la Branche a revu l'ensemble des attestations destinées aux allocataires. Afin de s'assurer de leur compréhension, le contenu est régulièrement testé auprès d'utilisateurs et les agents sont consultés.
- La dématérialisation des écrits : le site caf.fr reste le canal le plus utilisé par les usagers. Aussi, dans un contexte de modernisation et de dématérialisation, l'ensemble des notifications est adressé par courriel. Ces notifications sont néanmoins adressées par voie postale en l'absence d'adresse courriel présente au dossier.
- La personnalisation des écrits : conformément à l'ordonnance n°2015-1341 du 23 octobre 2015 relative aux dispositions législatives du code des relations entre le public et l'administration, les notifications adressées précisent systématiquement prénom/nom/fonction (directeur ou directrice) de la Caf.
- La refonte du site caf.fr : les contenus éditoriaux du site sont régulièrement enrichis afin de répondre aux questions les plus fréquentes des usagers.
- Le récapitulatif des démarches en ligne : depuis juin 2017, à l'issue d'une téléprocédure, un récapitulatif de démarche mentionne le droit et l'échéance de paiement ou de refus motivé, avec mention des voies de recours.
- Le développement d'une « Fonction Écrire » : créée en 2013, la « Fonction Écrire » est un portail dédié aux gestionnaires conseil lors du traitement d'un dossier allocataire. Cette base – comptant aujourd'hui 200 courriers – permet de faciliter le travail des techniciens

en leur proposant des modèles personnalisables, tout en offrant à l'allocataire des contenus plus lisibles ayant fait l'objet d'une révision éditoriale.

- Les notifications d'indus : des travaux sont programmés pour l'année 2018, en lien avec différentes Directions de la Cnaf et Caf du réseau. Le pôle médiation nationale est associé à ces travaux.

De manière générale, les contenus éditoriaux et les fonctionnalités du site caf.fr font l'objet d'enrichissements et de mises à jour réguliers afin de répondre au mieux aux attentes des allocataires.

#### • Focus sur une évolution attendue du site caf.fr :

Les fonctionnalités du site caf.fr, et plus particulièrement l'espace « Mon compte », évoluent régulièrement afin que les allocataires soient en mesure de gérer au mieux leurs démarches en ligne.

Cependant, l'automatisation du traitement et la présentation de certaines informations peuvent être perçues comme « déshumanisées », notamment lors de la survenance d'événements sensibles.

C'est notamment le cas à l'occasion du décès d'un enfant ; une fois « l'information » enregistrée, l'allocataire est avisé par message que « son dossier a été traité » et l'enfant décédé est alors « supprimé » du nombre d'enfants apparaissant au dossier.

Le combat d'une mère, qualifiant cet affichage d'une extrême violence, a permis à la Branche de repenser ses pratiques et d'adapter l'outil afin que chaque famille, en toute circonstance, puisse trouver l'attention nécessaire auprès de sa Caf.

En effet, l'allocataire victime d'un douloureux deuil, a appelé la Branche à remplir sa mission dans l'accompagnement des familles suite au décès d'un enfant. Comprenant bien la différence entre « enfant » et « enfant à charge » au sens des prestations familiales, l'intéressée a demandé à ce que cette précision soit apportée et que son profil – ainsi que celui des allocataires confrontés à la même situation – mentionne le nombre d'enfants à **charge**.

Ainsi, en lien avec les services en charge de la refonte des services en ligne, conformément aux attentes exprimées, et tout en garantissant la conformité légale de la formulation employée, l'espace « Mon compte » de caf.fr, fera désormais apparaître « *j'ai x enfant(s) rattaché(s) à mon dossier* » à la place de la seule mention « *j'ai x enfant(s)* ».

Aussi, une réflexion globale a été engagée autour de l'accompagnement des familles en-deuillées et de la question du deuil périnatal afin que la Branche soit au rendez-vous de sa mission de service aux familles.

*Bonjour,*

*"Et là l'horreur ! Vous avez effectivement "traité" mon dossier ! Je me rends compte que je n'ai plus 3 mais 2 enfants ! C'est exactement comme si on avait, à la suite de son décès, arraché la page concernant ma fille de mon livret de famille. C'est extrêmement violent. (...)*

*Je suis Directrice et professeur des Ecoles et sur la page de mon compte I-Prof, portail qui gère nos dossiers administratifs d'enseignant, ma fille est toujours là, ils ont juste précisé qu'elle était décédée.*

*Et c'est la vérité ! L'Education Nationale n'a pas nié mon enfant et pourtant pour eux aussi, elle ne compte plus administrativement puisque mon Supplément Familial de Traitement a été modifié (pour 2 enfants et non 3 dorénavant)."*

*Mme T.*



## ● 2. Des difficultés liées à la réglementation ont été identifiées

En matière de réglementation, les principaux points de blocage identifiés sont récurrents et peinent à être corrigés, le plus souvent en raison du coût des reformes qu'ils impliquent. Cette partie du rapport pointe les difficultés majeures qui reviennent et représentent une part importante des dossiers soumis aux médiateurs.

### ● La question récurrente de l'évaluation forfaitaire des ressources

Le pôle médiation de la Cnaf constate depuis plusieurs années que l'évaluation forfaitaire figure en bonne place dans les sujets qui occasionnent de nombreuses demandes. C'est aussi une source majeure d'inéquité entre allocataires.

Qu'est-ce que l'évaluation forfaitaire ? C'est une reconstitution fictive des revenus d'activité professionnelle prévue par la réglementation pour calculer les droits aux prestations sous conditions de ressources d'un allocataire qui n'a pas de revenus (ou très peu) pour l'année de référence.

Sont pris en considération les revenus du mois qui précède la demande de prestations, multipliés par 12. Initialement destinée à apprécier plus justement les revenus réels de l'allocataire au moment où il perçoit une aide, l'évaluation forfaitaire contribue à créer d'importants effets de seuil à même de pénaliser les personnes ayant de faibles revenus.

Outre la complexité pour les Caf, elle peut induire des impacts anti-redistributifs dans certains cas. Ainsi, l'évaluation forfaitaire pénalise tout particulièrement les jeunes au démarrage de leur activité professionnelle alors qu'ils accèdent à l'autonomie. Elle peut également se révéler inéquitable pour certains travailleurs indépendants qui, s'ils sont en déficit, se voient appliquer un forfait de ressources de 13 000 € qui les exclut du bénéfice de certaines prestations.

Depuis 2016, les médiateurs sont saisis de nombreuses demandes provenant de jeunes apprentis contestant le refus notifié par leur Caf, à la suite de l'application de l'évaluation forfaitaire. En effet, les apprentis sont exonérés de l'impôt sur le revenu pour la part de leurs salaires inférieurs à un certain seuil. La Caf, lorsqu'elle procède à l'évaluation forfaitaire de leurs revenus, ne tient pas compte du seuil d'imposabilité appliqué aux apprentis et retient l'intégralité des salaires perçus.

Cette difficulté, lorsqu'elle est portée devant le juge, aboutit quasi systématiquement à une décision favorable à l'allocataire. Le juge ne conteste pas qu'il soit procédé à une évaluation forfaitaire, mais il considère qu'en incluant dans les ressources la part de salaires d'apprenti exonérée d'impôt sur le revenu, les Caf commettent une erreur de droit.

Le réseau des médiateurs a mené un recensement des situations et des jurisprudences défavorables aux Caf en la matière. Un dossier a été soumis au Ministère demandant une évolution de la réglementation afin de permettre aux Caf d'exclure les revenus non imposables des apprentis du calcul de leurs prestations. Sans réponse à ce jour.

La prochaine réforme des aides au logement devrait permettre d'avancer sur ce point.



*Le 16 avril 2018, la Présidente du Tribunal des affaires de sécurité sociale du Calvados a saisi le Conseil d'Etat pour contester la légalité de l'article R 532-8 du code de la sécurité sociale. La présidente conteste « le non-respect du principe d'égalité entre allocataires créé par le principe de l'évaluation forfaitaire des ressources ».*



### • Vers une évolution des règles pour les résidences alternées

En cas de garde alternée, les parents partagent les allocations familiales, les autres prestations restant acquises à l'un des deux seulement. Cette situation génère de fortes iniquités : celui des deux parents qui n'a pas le bénéfice des autres prestations est pénalisé, notamment les plus précaires d'entre eux.

C'est particulièrement vrai pour l'aide au logement, puisqu'alors que les deux parents supportent des charges de logement plus importantes liées à la garde temporaire de leur enfant, seul l'un des deux perçoit la totalité des aides afférentes.

Alors que les médiateurs dénoncent cette situation qui suscite de très nombreuses demandes, une décision du Conseil d'État du 21 juillet 2017 vient remettre en cause les règles applicables à ce jour : Sur deux situations concernant des demandes d'Apl et de Rsa, le Conseil d'Etat a validé le droit pour les deux parents de bénéficier de la prestation au titre de la période pendant laquelle chacun accueille l'enfant à son domicile.

Par ailleurs, en matière de prestations familiales, lorsque les affaires sont portées devant le Tribunal des affaires de sécurité sociale, la qualité d'allocataire est reconnue un an sur deux, alternativement, au profit de l'un puis de l'autre des parents.

Des réflexions sont en cours afin de faire évoluer les règles et prendre en compte cette jurisprudence. Elle devrait aboutir prochainement à la publication de nouvelles règles, au moins en matière d'Apl et de Rsa.

*Mon ex-compagne et moi allons passer en garde alternée pour nous occuper une semaine sur deux de nos deux filles. A ce jour mon ex-compagne perçoit des prestations Caf à hauteur de 654,58 euros.*

*De mon côté, je ne touche que 64,94 euros d'allocations familiales modulées.*

*En sachant que nous allons passer en garde alternée, et sachant qu'il n'y a plus de résidence principale pour nos enfants, il serait judicieux (et telle est ma demande) que les prestations sociales, en rapport avec nos enfants et notre logement respectif soit partagés et pris en compte.*

*Que ce soit en ce qui concerne les allocations familiales, l'allocation logement ou Apl, la prime de rentrée scolaire, l'allocation de complément de garde d'enfant (Paje). Je pense que tous ces points sont à aborder pour apporter un équilibre dans le fonctionnement de la garde alternée.*

*Je vous remercie de prendre en considération ma demande.*

*M. Régis B. Marnay.*

- **Améliorer les conditions de renouvellement des droits Aah (allocation aux adultes handicapés)**

Depuis plusieurs années, les médiateurs sont confrontés aux difficultés rencontrées par les allocataires bénéficiaires d'Aah au moment du renouvellement de leurs droits par la Mdph (Maison départementale des personnes handicapées). En effet, le code de la sécurité sociale prévoit que les droits peuvent être maintenus uniquement si une demande de renouvellement a été déposée avant l'expiration de l'accord initial. Face à une population qui peut être fragile et peu familière des démarches administratives, des ruptures de droits arrivent, mettant l'allocataire en grave difficulté.

Dans certains départements, des conventions ont été passées entre la Caf et la Mdph, prévoyant de joindre un dossier de demande à la notification d'alerte qui est adressée à l'allocataire avant la fin de ses droits. En contrepartie, la Mdph envoie à la Caf un accusé de réception lorsque la demande de renouvellement lui parvient. Ces pratiques limitent les ruptures de droits et sont à encourager.



Aussi, un projet de généralisation de l'automatisation des échanges entre Caf et MdpH est en cours de déploiement au National (expérimentation actuelle au sein de trois Caf).

Enfin, depuis 2017, les accords MdpH peuvent être délivrés pour 20 ans au lieu de 10 pour les bénéficiaires dont la pathologie est irréversible. Ce nouveau dispositif devrait limiter les difficultés pour les allocataires concernés. Mais il ne concerne pas tous les bénéficiaires

#### • Clarification des règles liées aux titres de séjour

Elles sont le plus souvent liées aux lourdeurs de la relation avec certaines préfectures :

- Les délais de traitement des demandes de renouvellement de titres de séjour sont souvent très longs : par exemple, un allocataire dont le titre expire en avril fait sa demande en mars (dans les délais), mais se voit fixé un rendez-vous en juin (hors délai). Ses droits sont interrompus. Les médiateurs parviennent le plus souvent à faire régulariser ces dossiers, notamment après un contact avec la préfecture. Mais qu'en est-il pour les allocataires qui ne saisissent pas le médiateur ?
- Pour des raisons administratives, les préfectures qui sont censées délivrer des autorisations provisoires de séjour de 3 mois commencent souvent par établir des autorisations d'un mois : le code de la sécurité sociale prévoyant qu'il faut être titulaire d'un titre de séjour d'au moins trois mois pour ouvrir droit aux prestations, l'allocataire perd des droits.

Aussi, les Caf sont confrontées à des difficultés pour apprécier la condition des 5 ans de résidence continue requise pour prétendre au bénéfice du Rsa. Comment apprécier cette condition lorsque l'interruption du délai de 5 ans est consécutive aux délais de traitement ? Ou lorsque la période non couverte par un titre de séjour fait finalement l'objet d'une annulation par une décision de justice administrative ?

Afin de lever ces questionnements et de préciser les règles d'appréciation de cette condition de résidence continue de 5 ans, une instruction à destination du réseau est en préparation.

- **Harmoniser les règles de détermination du droit au séjour**

Les ressortissants communautaires doivent remplir une condition de droit au séjour pour prétendre au bénéfice des prestations familiales.

Le droit au séjour s'apprécie en fonction de la catégorie à laquelle les ressortissants communautaires et les membres de leur famille appartiennent au moment de la demande de prestations (actifs, inactifs, demandeurs d'emploi, étudiants).



La condition est remplie :

- Soit lorsqu'une activité professionnelle réelle et effective est constatée
- Soit en l'absence d'activité professionnelle lorsque deux conditions cumulatives sont remplies : affiliation à l'assurance maladie et ressources suffisantes.

Les membres de la famille d'un ressortissant communautaire en faveur duquel un droit au séjour a été reconnu bénéficient d'un droit au séjour dérivé.

Cela fait plusieurs années que les médiateurs constatent les effets de la complexité des règles applicables en matière de droit au séjour et qu'ils sont très régulièrement saisis à ce sujet. Un certain nombre de pistes d'amélioration ont été récemment mises en œuvre qui devraient simplifier les démarches :

- Difficile à mettre en œuvre manuellement dans un premier temps dans les Caf et générant des réclamations, de l'incompréhension de la part des allocataires, l'automatisation de la gestion de ces règles est maintenant effective et limite les erreurs d'interprétation.
- L'appréciation du droit au séjour est effectuée par le premier service instructeur en charge du dossier de la personne concernée : Caf, Cnam ou Préfecture. Le droit au séjour constaté s'applique ainsi aux autres administrations. Cependant, toutes n'appliquent pas les mêmes règles de détermination, notamment dans la branche Maladie depuis la mise en place de la Puma (Protection universelle maladie). Des travaux communs sont en cours afin d'harmoniser les règles de détermination de ce droit au séjour. Cette harmonisation est d'autant plus nécessaire que l'appréciation du droit au séjour s'effectue désormais à chaque changement de situation familiale et professionnelle. Ainsi, la branche Maladie projette de s'aligner prochainement sur les critères de la branche Famille.
- Enfin, et toujours dans un souci d'harmonisation et de simplification des règles de gestion entre nos différents organismes, des travaux – initiés par la Direction de la Sécurité Sociale – sont actuellement menés afin de déterminer des critères communs d'appréciation de la condition de résidence à chacune des Branches.

- **Mieux informer les familles des choix en matière de PreParE (prestation partagée d'éducation de l'enfant)**

La PreParE est versée à un parent qui fait le choix de cesser ou réduire son activité professionnelle pour s'occuper de son enfant de moins de 3 ans. Les textes prévoient que, en cas de nouvelle naissance et pour un droit en cours, elle puisse être versée à taux partiel en même temps que les indemnités journalières maternité postnatales (IJ).

Cette règle se combine avec une autre règle qui précise que les mois de perception d'IJ postnatales sont déduits du compteur des 24 mois de droit PreParE.

Ainsi, prenons la situation d'un parent qui bénéficie de la PreParE pour un 1<sup>er</sup> enfant et qui prolonge son congé parental à l'occasion d'une 2<sup>e</sup> naissance. Les IJ sont déduites du droit à la PreParE, soit 21 mois de droit dans notre exemple. Deux solutions s'offrent alors au parent :

- Il peut cumuler ses IJ maternité et la PreParE à taux partiel. Le décompte des droits démarre dès le début du versement des IJ maternité postnatales.
- Il peut demander à décaler son droit à la PreParE (droit à renonciation), qui ne reprendra à taux plein que lorsque les IJ maternité ne seront plus versées.

Dans le 1<sup>er</sup> cas, les IJ et la PreParE étant cumulées pendant 3 mois, la durée totale d'indemnisation est de 21 mois. Dans le 2<sup>e</sup> cas, le droit à la PreParE est toujours de 21 mois, les IJ postnatales étant déduites. Mais la durée totale d'indemnisation change puisque les indemnisations se succèdent et ne se cumulent plus : IJ pendant 3 mois et ensuite PreParE pendant 21 mois, soit 24 mois au total.

Les médiateurs ont été saisis à de nombreuses reprises par des parents qui n'avaient pas été informés de ces subtilités. Il faut dire que la prestation est plus que complexe, et que même dans les Caf, tout le monde n'en maîtrise pas les détails. Les choix peuvent être lourds de conséquences pour les familles, en terme financier ou de durée d'indemnisation notamment ; mais également sur l'organisation et l'équilibre de vie des familles qui « comprennent » le mécanisme souvent trop tard.

Dans ce contexte, il conviendrait de mieux informer les familles en amont des choix qui s'offrent à elles et de leurs conséquences, en ciblant les bénéficiaires de PreParE attendant un nouvel enfant. En effet, si le droit à renonciation permet d'être indemnisé plus longtemps, ce choix ne conviendra pas au parent qui souhaite reprendre plus tôt son activité. Un projet de communication vers les allocataires est actuellement à l'étude en ce sens.

Par ailleurs, afin qu'ils soient en mesure de conseiller au mieux les allocataires, des guides PreParE sont à disposition des agents au sein des Caf. Ces guides nécessitent cependant d'être complétés et enrichis afin de répondre aux mieux aux attentes des usagers.

- **Simplifier les démarches pour les bénéficiaires d'Ajpp (allocation journalière de présence parentale)**

L'Ajpp est versée au parent qui doit cesser son activité pour s'occuper d'un enfant gravement malade, accidenté ou handicapé.

Pour percevoir cette allocation, une attestation sous forme papier est envoyée chaque fin de mois à l'allocataire qui doit la compléter et la retourner à la Caf. Cette pratique est coûteuse pour la Caf en termes de gestion, allonge les délais de traitement de paiement et est lourde pour des familles par ailleurs confrontées aux difficultés de la maladie.



En lien avec les services de la Direction des politiques (Dpfas) et de la Direction du réseau, la médiation nationale appuie la demande que la possibilité de dématérialiser cet envoi soit étudiée. Tout le monde y gagnerait. L'automatisation des envois permettrait de dégager des gains de production et du temps pour les gestionnaires. Pour l'allocataire, il garantirait un meilleur accès au droit, un paiement plus juste et dans un délai plus court (aujourd'hui paiement à M + 2). Enfin, ce mode d'envoi générerait moins de contacts (accueil, téléphone, courriels) en Caf, moins de réclamations et de ce fait, un meilleur service.

Les modalités de mise en œuvre de la dématérialisation de cet envoi sont actuellement à l'étude.







# Le plan de travail 2017 et les perspectives 2018

L'année 2017 a permis des avancées mais a également mis en exergue les difficultés pour le jeune réseau des médiateurs. Beaucoup des opérations initiées en 2017 vont aboutir, voire se poursuivre en 2018.

- **Les réunions régionales** ont lieu deux fois par an au moins dans chaque région. Malheureusement elles ne réunissent qu'une partie des médiateurs : contraints par le manque de temps et la multiplicité des charges qui pèsent sur eux, certains médiateurs ne peuvent s'y rendre ; D'autres se voient refuser l'autorisation nécessaire en raison des restrictions sur les frais de mission. Pourtant, ces réunions sont la base du bon fonctionnement du réseau. Elles permettent de faire le lien entre le niveau national et les médiateurs locaux, de recueillir leurs besoins, leurs suggestions, leurs remarques, de recenser et recouper leurs constats en vue de l'élaboration du rapport d'activité national. Elles sont en cela indispensables, caractère qui devra être mieux affirmé en 2018 pour les rendre incontournables. Dans la mesure du possible, le pôle médiation national participe à ces réunions lorsqu'il est invité.

Au-delà de ces rencontres, des réseaux continuent de se mettre en place localement (au niveau du département ou de la région selon les cas) entre médiateurs des services publics. Ces réunions permettent d'échanger sur les pratiques, de faciliter le règlement des dossiers transversaux. Elles sont la prolongation des accords et conventions conclus nationalement entre ces organismes.

- Un **dispositif de formation dédié aux médiateurs des Caf** a été préparé avec l'aide de la Direction du réseau de la Cnaf. Il est constitué d'un parcours complet en 5 modules de 4 jours chacun, et de 3 modules de perfectionnement :
  - Écrire en position de médiateur
  - L'environnement juridique de la médiation
  - Analyse de pratiques

Mis en œuvre sous sa nouvelle forme pour la première fois en 2018, ce dispositif devra donner lieu à une évaluation pour un éventuel ajustement.

- **Le séminaire 2017 des médiateurs** a eu lieu en septembre à Nîmes. Trois séquences y ont été particulièrement appréciées :
  - Le tour d'horizon de l'actualité de la Branche de Frédéric Marinacce, qui permet aux médiateurs de prendre connaissance des grandes évolutions à venir en matière de prestations, d'en comprendre les enjeux et les écueils ;

- La présentation du rôle et des prérogatives du Défenseur des droits. Cette présentation riche et intéressante a permis aux participants de prendre connaissance de l'étendu des pouvoirs dont dispose le Défenseur des droits. Elle a été suivie d'un message de rappel à l'ensemble des Caf sur demande de la Direction générale de la Cnaf ;
- Une matinée a été consacrée à des échanges sur les problématiques concrètes rencontrées par les médiateurs : La place de la médiation dans les dossiers fraude, les réseaux partenariaux du médiateur et les recommandations en équité.

Un nouveau séminaire sera organisé en septembre 2018.

- L'article 5 IV de la Loi de modernisation de la Justice au XXI<sup>e</sup> siècle a prévu l'expérimentation d'une procédure de **médiation préalable obligatoire** en matière de litiges sociaux. Il concerne les Caf pour les désaccords relatifs au Rsa, à l'Apl et à la prime de Noël.

Le Conseil d'administration de la Cnaf a voté à l'unanimité une motion exprimant ses inquiétudes sur les impacts du dispositif, notamment en ce qu'il représente un risque important de complexité pour l'allocataire et d'alourdissement des charges pour les Caf.

Au-delà, le pôle médiation national a beaucoup travaillé en 2017 afin de cadrer avec le Conseil d'Etat les contours de l'expérimentation et de définir les modalités pratiques de mise en œuvre avec les Caf concernées, en lien avec l'Agence comptable nationale. L'expérimentation a démarré le 1<sup>er</sup> avril 2018 dans 6 départements : la Haute-Garonne, l'Isère, la Loire-Atlantique, le Maine-et-Loire, la Meurthe-et-Moselle et le Bas-Rhin.

Son déploiement va nécessiter un accompagnement rapproché des Caf, en lien avec le Défenseur des droits en charge de conduire les médiations. Nous veillerons également à dresser un bilan exhaustif de l'expérience, en matière d'efficacité du dispositif, de charges de travail et de coûts annexes pour les Caf.

- La Cnaf porte depuis 2 ans un projet de nomination d'un **médiateur national indépendant**, qui assurerait la pérennité de la fonction médiation dans la branche famille, produirait le rapport d'activité annuel et proposerait des recommandations en équité pour les cas les plus sensibles.

Cette proposition a été reprise dans le cadre de la Loi pour un État au service d'une société de confiance (Essoc) qui vient d'être promulguée. Celui-ci prévoit la nomination d'un médiateur national dans les branches famille et vieillesse. Les modalités de collaboration entre le médiateur indépendant et le pôle médiation de la Cnaf ont été définies par le Comité de suivi de la médiation administrative dans son rapport en 2016. Elles seront mises en œuvre dès sa nomination effective.

À la suite de sa nomination, les travaux du Comité national de coordination de la médiation (ex Comité de suivi) seront relancés.

- La Mission nationale de contrôle (Mnc) de la Direction de la sécurité sociale conduit depuis janvier 2018 **un audit portant sur les réclamations, la médiation et la conciliation** dans les branches Maladie, Vieillesse et Famille de la sécurité sociale.

L'objectif visé par l'audit est d'une part d'analyser et d'évaluer le traitement des réclamations et les pratiques en matière de médiation et conciliation, et d'autre part, d'analyser l'articulation entre la gestion des réclamations, l'intervention du médiateur et l'instruction du recours pré-contentieux. La Caf des Yvelines a servi de caisse ressource pour cet audit, tandis que les caisses du Val-de-Marne, de l'Hérault, de la Côte d'Or et de la Seine-Maritime seront terrain d'étude.

Les résultats de cet audit devraient nous apporter des éléments pour améliorer les interactions entre gestion des réclamations et médiation, faisant ainsi progresser notre réseau.

- **Les relations avec les différents services de la Cnaf**, destinées à porter et faire évoluer les problématiques issues des constats des médiateurs, ont été développées, en lien avec la publication du rapport national médiation 2016. Ainsi le pôle médiation co-anime avec la Direction du réseau un groupe de travail sur le réexamen des dossiers fraudes, dont l'objectif est de déterminer dans quel cas et comment on peut réexaminer les dossiers qualifiés de frauduleux. Il participe également à un groupe destiné à préciser les notions d'isolement et de vie maritale. Et, dans le cadre du programme sur la prévention des indûs, le pôle médiation copilote l'action sur les notifications d'indûs avec la Direction du réseau.

Aussi, la nomination à venir d'un nouveau chef de projet réclamations sera l'occasion de développer la collaboration entre les différentes composantes de l'écoute usagers et d'identifier conjointement des pistes d'amélioration de la qualité de service.

Enfin, l'accompagnement des Caf expérimentant la médiation préalable obligatoire est assurée en concertation avec l'Agence comptable nationale.

• **Les partenariats institutionnels** sont continuellement développés et enrichis :

- Avec le Défenseur des droits, que les services rencontrent très régulièrement pour échanger sur les dossiers, les problématiques, ... Une nouvelle convention sera renégociée dès la nomination du médiateur national de la Branche.
- Avec la Cnam et la Cnav. Le travail entamé depuis 2014 se poursuit et s'étend avec l'intégration du médiateur de la Ccmsa dans le groupe.







Caisse nationale des Allocations familiales  
32 avenue de la Sibelle - 75685 Paris cedex 14

[www.caf.fr](http://www.caf.fr)