



RAPPORT ANNUEL 2018

Juillet 2019





Sommaire

Édito	7
Avant-propos	9
Les temps forts 2018	9
Principaux résultats 2018	9
Le mot de la responsable du Pôle médiation de la Cnaf	10
1 La médiation en chiffres	13
2 Constats et préconisations de la médiation	23
3 Plan de travail 2018 et perspectives 2019	45
Annexe 1	51
L'organisation de la médiation dans la branche Famille	
Annexe 2	55
Le bilan des précédents rapports	

« Une chose n'est pas juste parce qu'elle est loi ; mais elle doit être loi parce qu'elle est juste »

Charles de Montesquieu



Édito

L'année 2018 marque un tournant pour la branche Famille, avec une nouvelle Convention d'objectifs et de gestion, signée en juillet, et la promulgation de la loi pour un État au service d'une société de confiance (loi Essoc), qui introduit de nouvelles garanties pour les usagers du service public. Cette loi n°2018-727 du 10 août 2018 repose sur deux piliers : « faire confiance » à travers notamment l'instauration d'un « droit à l'erreur », et « faire simple » par la mise en place de dispositions visant à réduire la complexité des parcours administratifs, alléger les normes et accélérer la dématérialisation des procédures.

La branche Famille a préfiguré depuis plusieurs années les principes portés par cette loi qui conforte notre action tout en nous incitant à aller plus loin sur certains points.

La médiation administrative, en particulier, est devenue un élément constitutif de nos processus de gestion en tant que composante indispensable de notre offre de service, levier de la qualité d'intervention de la branche Famille auprès de ses allocataires et, bien évidemment, outil de notre politique d'accès aux droits.

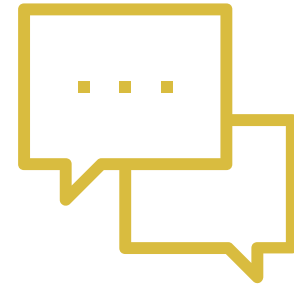
L'article 34 de la loi Essoc et le décret d'application y afférent viennent consacrer cette fonction constitutive du renouvellement de la relation de service de la Branche et harmoniser sa mise en œuvre sur l'ensemble du territoire.

C'est l'ensemble du réseau de la médiation de la Branche qui se trouve conforté par ces textes et renforcé dans sa mission. Celle-ci consiste à la fois à traiter les réclamations qui sont adressées aux médiateurs, en veillant à reconstruire le lien parfois distendu avec l'allocataire, et à se faire l'écho des dysfonctionnements mis en lumière par ces réclamations afin de faire progresser la qualité de notre service.

Comme chaque année, ce rapport veut donner une image la plus complète possible du travail accompli par ce réseau. Au-delà de la présentation de résultats chiffrés, il pointe les constats les plus marquants et propose des pistes d'amélioration que nous étudierons pour évaluer leur intérêt. Enfin, il conclut en reprenant les constats dressés par les rapports qui se sont succédé depuis 2013 sur le sujet, montrant ainsi la constance du travail accompli.

Je tiens à remercier chaleureusement l'équipe du pôle médiation de la Cnaf pour la qualité du travail accompli ces dernières années, au moment où celui-ci va prendre une ampleur nouvelle avec la nomination à venir d'un médiateur national pour la Branche, tel que la loi le prévoit.

Vincent Mazauric, directeur général



Avant-propos

Les temps forts 2018

- Publication de la loi Essoc 2018-727 du 10 août 2018 et notamment de son article 34 qui conforte la fonction de médiateurs dans les organismes de Sécurité sociale. Cette loi est complétée par le décret 2018-1084 du 4 décembre 2018 qui précise les conditions d'exercice de cette fonction.
- Mise en œuvre, dans six Caf, de l'expérimentation de la médiation préalable obligatoire pour les litiges relevant du tribunal administratif.
- Organisation en septembre 2018 du 6^e séminaire des médiateurs à Paris.

Principaux résultats 2018

> 17 076 demandes reçues

- 41% proviennent des allocataires
- 29% sont liées à une absence de paiement, 29% à une incompréhension par rapport aux droits et 24% à l'incompréhension d'un indu
- 37% des demandes concernent une aide au logement, 27% le Rsa et 17% une prestation liée au handicap
- 31% des demandes donnent lieu à révision du dossier

> **6 893 640 € de rappels**, auxquels s'ajoutent 1 976 716 € d'indus annulés suite à médiation

> **2 689 569 € d'indus** détectés à la suite de l'intervention du médiateur

Le mot de la responsable du Pôle médiation de la Cnaf

Incontestablement, cette année 2018 est la plus importante pour la médiation depuis mon arrivée en 2011 : le vote de la loi Essoc en août devrait faire évoluer la place de la médiation dans la branche Famille. Le métier de médiateur en Caf est désormais inscrit dans la loi ; sa formation et son autonomie sont prévues par le texte. La suspension des délais de recours pendant la durée de la médiation devrait nous amener à revoir nos processus internes, en matière de délai de traitement, de continuité de service ou d'articulation avec les réclamations. Si cette loi n'est pas un aboutissement pour la médiation, elle constitue un levier important pour renforcer son action.

La publication d'une lettre réseau sur l'article 34 de la Loi Essoc témoigne de la montée en puissance de la médiation dans l'Institution.

Puisse notre action être renforcée par ces éléments, au service de l'accès aux droits et de la qualité de service que nous devons à nos allocataires.

Catherine Duchemin, responsable du Pôle médiation national



L'équipe médiation de la Cnaf

Sophia Drici

Catherine Duchemin

Marie-Élisabeth Fabre-Perrin (partie en février 2019)

Emmanuelle Liabeuf (arrivée en avril 2019)

« Je tiens à souligner l'investissement et l'engagement de Marie-Élisabeth, en retraite depuis février 2019. Partie prenante du fonctionnement du Pôle national médiation depuis 2012, elle était le point d'entrée de la caisse nationale pour tous les médiateurs du réseau. Bonne continuation à elle. »

Catherine Duchemin



La médiation en chiffres

17 076 contacts au titre de la médiation dans les Caf en 2018 (soit 85 par jour en moyenne) et 1346 au niveau national (soit 7 par jour en moyenne)

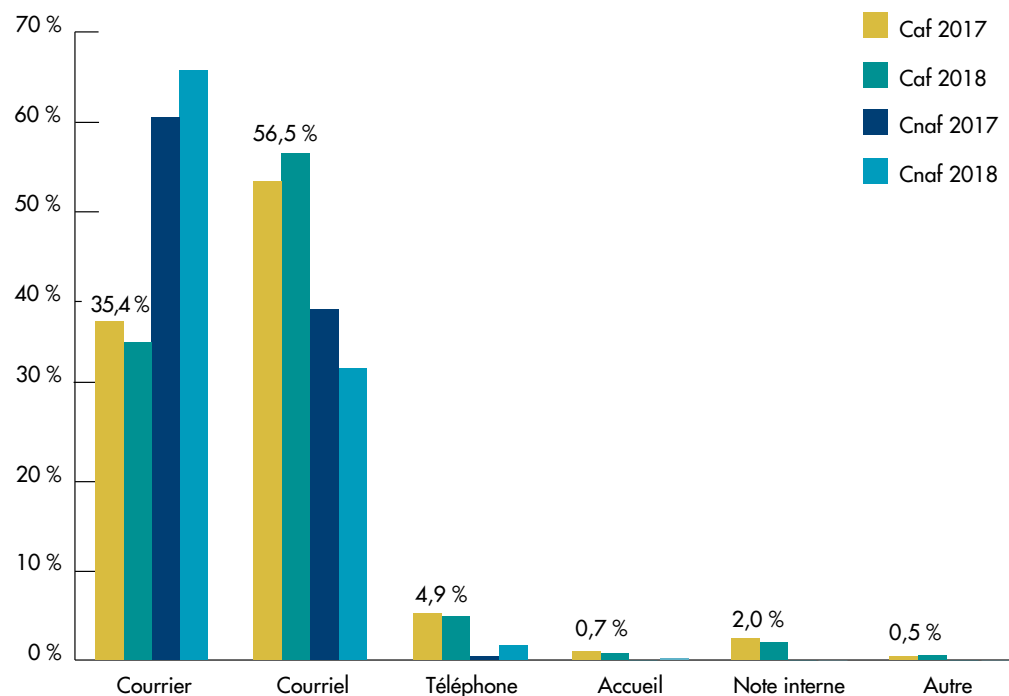
Dans les Caf, 17 076 dossiers ont été enregistrés par les médiateurs en 2018, un chiffre qui reste stable depuis trois ans. Parmi ces dossiers, 646 n'ont pas été clôturés à la date d'arrêt des statistiques (11 mars 2019). Les statistiques nationales présentées dans ce rapport portent donc uniquement sur les 16 375 dossiers clos.

Au niveau national, 1 346 contacts (tous types de contacts confondus) ont été enregistrés en 2018, un chiffre en très forte augmentation par rapport à 2017 (+ 56,5%). Sur ces 1 346 dossiers, 154 étaient encore en cours de traitement au 11 mars 2019. Les statistiques de la médiation Cnaf présentées dans ce rapport portent sur les 1 191 dossiers clos.

Cette hausse très élevée ne va pas sans poser problème quant à la qualité de la réponse que le Pôle médiation national est en capacité de fournir. En effet, beaucoup de ces réclamations auraient dû être adressées aux Caf. Des solutions devront être mises en œuvre pour faire diminuer ce nombre et permettre aux médiateurs nationaux de se concentrer sur les cas les plus complexes.

Nombre de saisines	2015	2016	2017	2018	Évolution 2017/2018
Cnaf	775	996	860	1 146	+ 56,5%
Caf	14 868	17 454	17 139	17 076	- 0,37%

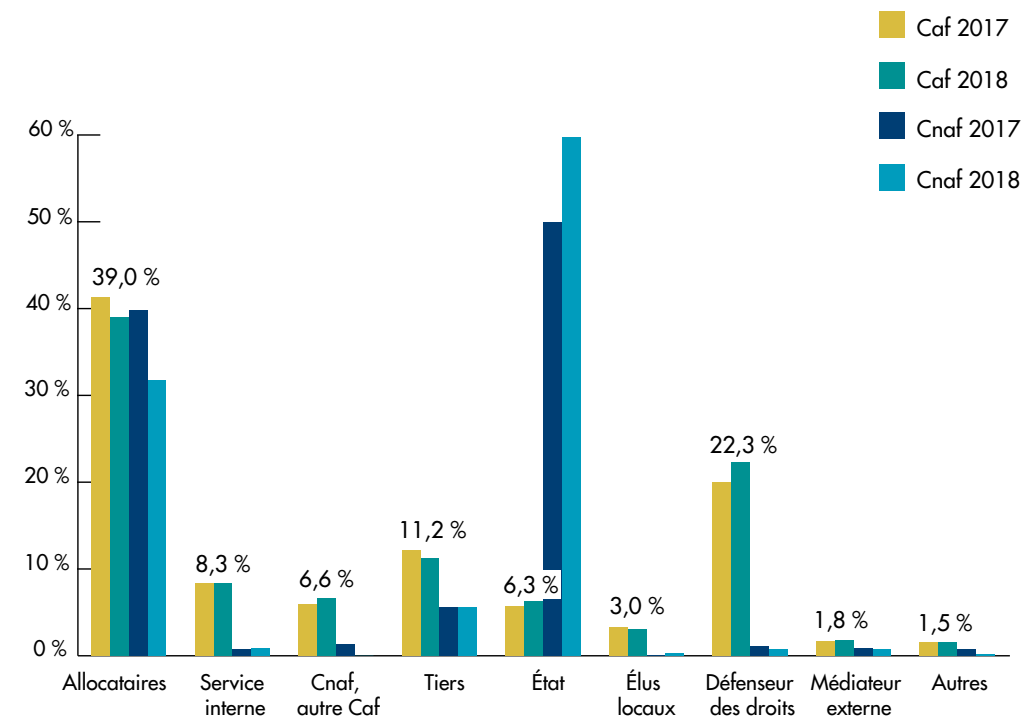
L'écrit est le principal mode de contact du médiateur, en Caf comme à la Cnaf



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, très chronophage. Le Pôle médiation Cnaf n'assure une réponse téléphonique que pour les cas les plus complexes. La hausse continue des courriers reçus par la Cnaf s'explique par l'augmentation des demandes transmises par les différents services de l'État.

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.

Les services de l'État restent les premiers émetteurs des demandes adressées à la Cnaf

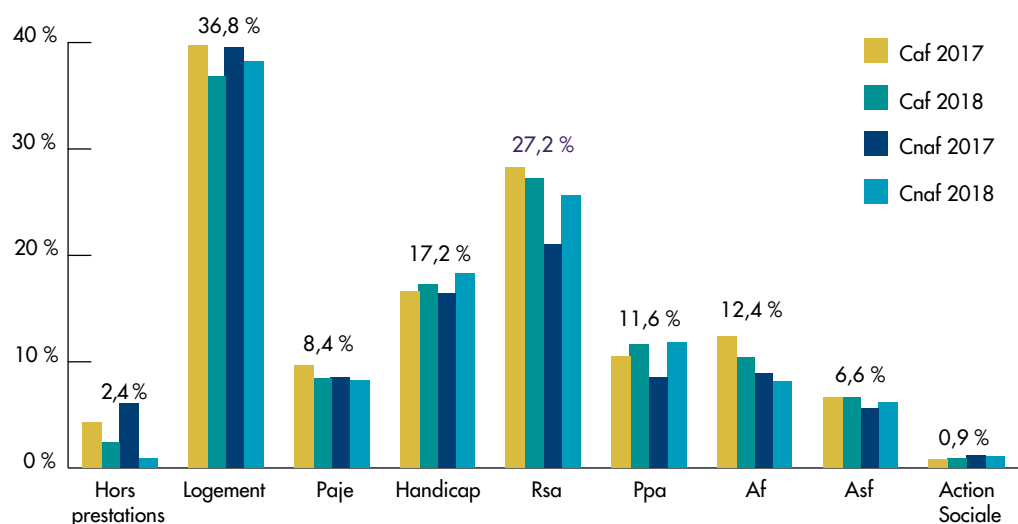


On observe une relative stabilité de la provenance des demandes en médiation adressées aux Caf, même si le nombre de celles émanant du Défenseur des droits continue de croître. Pour ce qui est de la Cnaf, les premiers émetteurs des saisines restent en 2018 les services de l'État : présidence de la République, cabinet du Premier ministre, ministères, notamment la Direction de la sécurité sociale (Dss)... Ces dernières demandes sont le plus souvent de simples réclamations de l'allocataire qui pense ainsi avoir une réponse plus rapide.

En 2018, le Pôle médiation de la Cnaf a rencontré les services de la correspondance du président de la République ainsi que ceux du Premier ministre. Il a été convenu avec eux qu'ils adresseraient ces demandes aux directions des Caf, à charge pour celles-ci de les faire traiter en interne. Seuls les cas complexes continueront d'être envoyés à la Cnaf. Cette nouvelle organisation devrait faire diminuer le nombre de saisines reçues à la Caisse nationale.

Le logement, premier sujet des demandes de médiation

À la Cnaf comme dans les Caf, les demandes adressées aux médiateurs concernent en premier lieu les aides au logement : incompréhension quant aux interruptions ou modifications des droits, contestation de l'application de l'évaluation forfaitaire... Les sollicitations relatives au Revenu de solidarité active (Rsa) restent très élevées, en hausse importante auprès de la Cnaf. Les demandes concernant la Prime d'activité (Ppa) sont en augmentation, elles devraient d'ailleurs fortement augmenter en 2019 à la suite des annonces gouvernementales. Parmi les autres prestations, on retrouve prioritairement, dans les Caf comme à la Cnaf, les demandes liées au handicap (17,2 % dans les Caf, 18,3% à la Cnaf), à l'Allocation de soutien familial et à la Prestation d'accueil du jeune enfant (Paje). Les saisines concernant l'action sociale sont peu fréquentes (0,9% dans les Caf, 1,1% à la Cnaf).



Près de 11 % des demandes gérées par les médiateurs des Caf concernent un dossier qualifié de frauduleux, versus 7,1 % des dossiers traités à la Cnaf (respectivement + 1 point au niveau local et + 2,3 points au national par rapport à 2017). Cet écart s'explique notamment par la qualification incertaine du caractère frauduleux de certains dossiers. Les modalités d'intervention du médiateur sur un dossier qualifié de frauduleux ont été clarifiées par l'instruction technique N°119-2018 du 18 juillet 2018. Celle-ci indique que le médiateur peut intervenir quelle que soit l'étape du dossier (avant, pendant ou après passage en commission de recours amiable) s'il dispose d'éléments nouveaux de nature à faire évoluer la position de la Caf.

Le nombre de médiations par Caf est à analyser avec précaution

> **Nombre de dossiers médiation par Caf.** Il est difficile d'analyser 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 et reconnu en interne comme des allocataires. Les dix Caf ayant enregistré le plus de dossiers médiation en 2018 sont les caisses suivantes :

1 ^{er}	Nord	6 ^e	Moselle
2 ^e	Bouches-du-Rhône	7 ^e	Morbihan
3 ^e	Paris	8 ^e	Hérault
4 ^e	Seine-Saint-Denis	9 ^e	Yvelines
5 ^e	Seine-Maritime	10 ^e	Val d'Oise

> **Nombre de dossiers reçus par la Cnaf.** En valeur absolue, mécaniquement, les Caf comptant le plus d'allocataires sont surreprésentées. 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 en haut du tableau une Caf ayant un faible nombre d'allocataires).

En valeur absolue	Rang 2018	Rang 2017	Rang 2016
Paris	1 ^{er}	1 ^{er}	1 ^{er}
Bouches-du-Rhône	2 ^e	2 ^e	2 ^e
Nord	3 ^e	5 ^e	3 ^e
Seine-Saint-Denis	4 ^e	10 ^e	7 ^e
Alpes Maritimes	5 ^e	8 ^e	13 ^e
Hauts-de-Seine	6 ^e	7 ^e	9 ^e
Seine-et-Marne	7 ^e	9 ^e	5 ^e
Var	8 ^e	4 ^e	9 ^e
Essonne	9 ^e	6 ^e	11 ^e
Val-de-Marne	10 ^e	3 ^e	4 ^e

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 avec les allocataires parisiens. Par ailleurs, ceux-ci sont nombreux à s'adresser à la Cnaf en pensant contacter la Caf de Paris (c'est le cas de 10% des saisines parvenant à la Cnaf).

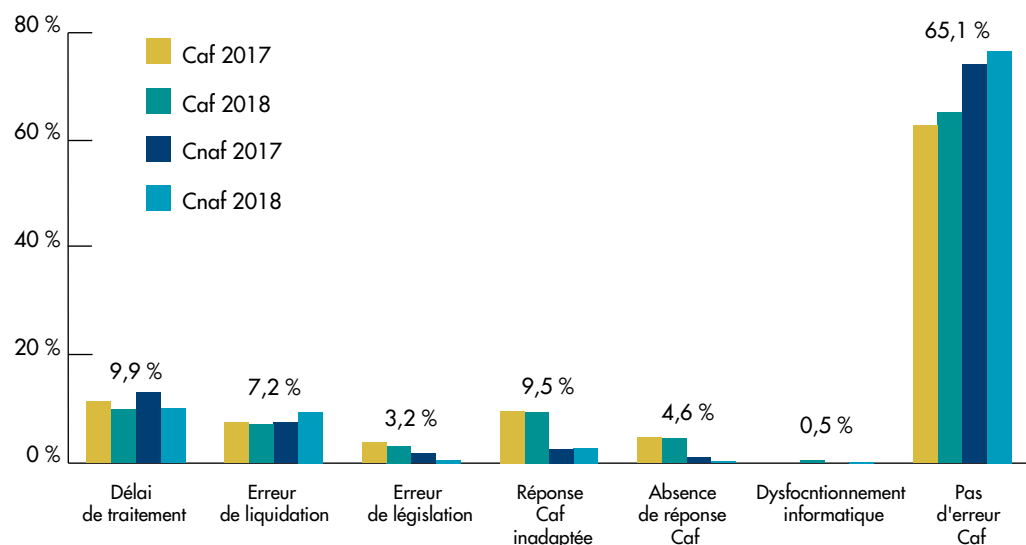
En 2018, toutes les Caf ont saisi au moins un dossier dans le tableau de bord national.

Les délais de traitement des dossiers et les réponses inadéquates des Caf sont les principales causes de saisine des médiateurs

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 légère baisse dans les dossiers soumis aux médiateurs

Le nombre de saisines qui correspondent à une erreur de la Caf est en diminution, tant à la Cnaf (23,5% en 2018 contre 26% en 2017) que dans les Caf (34,9% contre 37,3%) : délai de traitement, réponse inadéquate, erreur de liquidation ou absence de réponse. Le rôle du médiateur est alors essentiel pour faire rétablir l'allocataire dans ses droits.



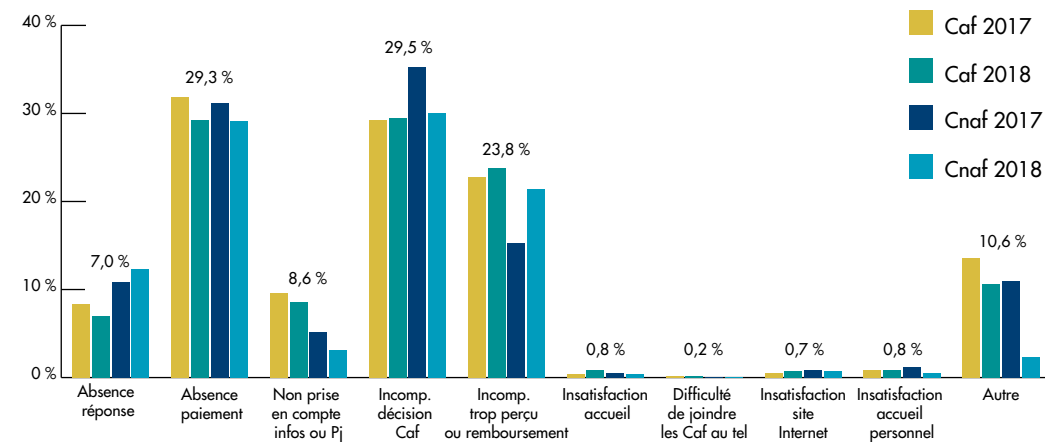
Pour près de deux demandes sur trois, la responsabilité de la Caf n'est ainsi pas directement en cause. L'allocataire n'a pas compris la suppression d'une prestation, conteste un montant, etc., et s'adresse au médiateur pour obtenir une explication. Il faut souligner que ces demandes révélant une carence dans la communication à l'allocataire sont tout aussi légitimes.

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

Les écarts observés les années précédentes entre Caf et Cnaf se sont réduits et les motifs des demandes sont en 2018 très homogènes entre la Caisse nationale et les organismes locaux. Les principaux motifs des demandes de médiation du point de vue de l'allocataire sont l'absence ou le retard de paiement et l'incompréhension de la décision de la Caf.

23,8% des saisines des médiateurs locaux concernent un indu (21,4% à la Cnaf), soit parce que l'allocataire le réfute, soit parce qu'il demande une remise de dette ou un aménagement du plan de remboursement. Ces demandes sont en hausse d'un point dans les Caf et de 6 points au national par rapport à 2017.

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, données stables depuis plusieurs années.



> Près d'un tiers des dossiers traités par les médiateurs conduisent à une révision des droits aux prestations

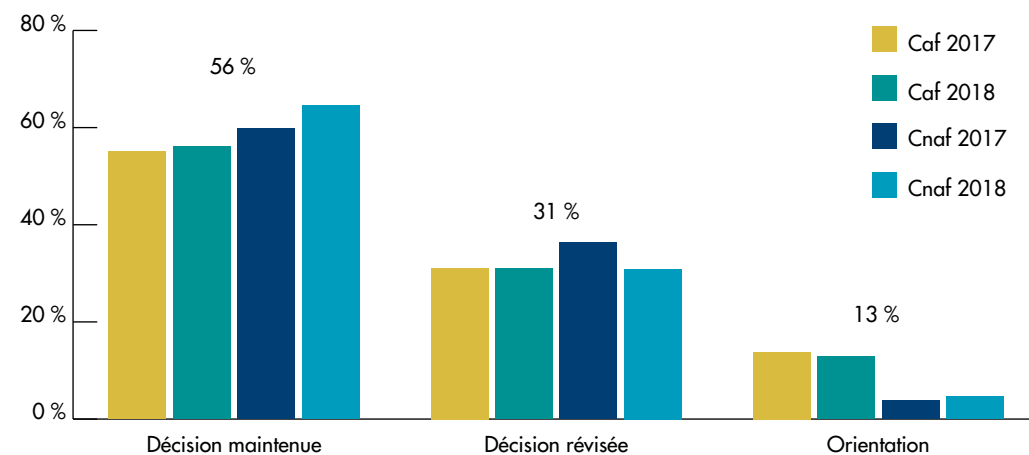
Les modes de résolution des saisines adressées aux médiateurs diffèrent assez peu entre les Caf et la Cnaf. Globalement, près d'un tiers des demandes traitées en médiation aboutissent à une révision du droit, pourcentage stable par rapport à 2017. C'est un chiffre élevé, supérieur à celui des autres services publics avec lesquels nous travaillons (16,2 % à la Cnam). Très logiquement, l'orientation, notamment vers un autre service en interne, est plus importante en Caf.

En 2018, l'action des médiateurs a permis de :

- débloquer 3 086 rappels ;
- constater 718 indus ;
- faire annuler 645 indus injustifiés.

Les 16 375 dossiers suivis en médiation par les Caf ont généré :

- 2 689 569 € d'indus ;
- 6 893 640 € de rappels, auxquels s'ajoutent 1 976 716 € d'indus supprimés.



> Le délai de traitement des demandes de médiation est devenu un véritable enjeu avec la loi Essoc

La loi Essoc prévoit la suspension des délais de recours pendant la durée de la médiation. Elle oblige de ce fait les Caf à être vigilantes quant au délai de prise en charge des demandes.

C'est la raison pour laquelle le tableau de bord national Médiation calcule maintenant trois délais différents :

- le délai de prise en charge, compris entre la réception de la demande par la Caf et sa prise en charge par le médiateur ;
- le délai de traitement, compris entre la prise en charge de la demande par le médiateur et la clôture de la médiation ;
- le délai réel, compris entre la date de réception de la demande par la Caf et la date de sa clôture en médiation.

	Caf		Cnaf	
	2017	2018	2017	2018
Délai de prise en charge	267,8	58,2	2,4	4,3
Délai de traitement	17,0	14,5	39,9	21,4
Délai réel	285,1	73,2	44	28,5

Délais calculés en dates calendaires

Même s'ils se sont considérablement améliorés entre 2017 et 2018, ces chiffres révèlent une réalité à laquelle il conviendra de faire face : si le délai de traitement des dossiers par les médiateurs est globalement bon, le délai réel de gestion des dossiers médiation reste bien trop long, largement supérieur à deux mois. Cela confirme ce que constatent les médiateurs : les processus internes n'ont pas véritablement intégré la fonction de la médiation et les dossiers qui sont destinés au médiateur mettent très longtemps à lui parvenir. Cette réalité est également avérée à la Cnaf, toutefois dans des proportions moindres.

Au-delà, il faut avoir conscience que le délai de traitement n'est pas l'unique 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 ou 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. À la Cnaf comme dans les Caf, le délai de traitement des demandes par les médiateurs continue de s'améliorer d'année en année.



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 joue un rôle important en proposant des améliorations nécessaires et suit la mise en œuvre de ses préconisations.

Des progrès ont été réalisés, d'autres sont attendus mais de nombreuses problématiques reviennent encore de façon récurrente d'année en année.

Au-delà des évolutions législatives nécessaires, des améliorations doivent également être apportées en interne, au sein de la Branche, afin de mieux prendre en compte les difficultés rencontrées par les usagers.

Les constats liés à la gestion des Caf

> Il y a tension entre la performance attendue en matière de recouvrement et la prise en compte de la situation financière de chaque débiteur

Les articles L553-2 et D553-1 du Code de la Sécurité sociale établissent les conditions de recouvrement des indus en cas de retenues, sous la forme d'un Plan de recouvrement personnalisé (Prp). Celui-ci tient compte de la composition de la famille, des ressources, des charges de logement, des prestations servies par les organismes débiteurs de prestations familiales, à l'exception de celles précisées par décret. Une consigne particulière est entrée en vigueur en 2018 pour le recouvrement des indus frauduleux, permettant de majorer le PRP de 50 % (100 % en cas de récidive dans les cinq

ans). En l'absence de retenues et d'application d'un Prp, un barème indicatif a été mis en place sur la base d'un rapport entre le montant de la créance et les délais repères de remboursement.

Ces règles sont claires et cohérentes. Les médiateurs observent toutefois qu'elles sont inégalement appliquées, voire contournées, pour améliorer la performance du recouvrement.

En effet, dans le cadre de la Convention d'objectifs et de gestion, les Caf se voient fixer chaque année deux objectifs définissant le pourcentage de dossiers qui doivent être recouverts en moins de 24 mois pour les indus standards et en moins de 48 mois pour les indus frauduleux. Ces objectifs sont ambitieux et ils contraignent parfois les Caf à « accélérer » le rythme de recouvrement des indus, en dépassant les seuils fixés par la Cnaf et en établissant des barèmes locaux plus coercitifs.



Un dossier reçu par le médiateur illustre ces contradictions : M. est bénéficiaire du Rsa et a un quotient familial de 262 euros. Il doit rembourser à la Caf un indu de 10000 euros. Alors que le Prp prévoit qu'il rembourse 48 euros par mois pendant dix-sept ans, l'application du barème local de sa Caf le conduit à devoir rembourser 300 euros par mois pendant trois ans.

Officiellement, les Caf mettent en œuvre les préconisations nationales. Néanmoins, elles peuvent être amenées à y déroger pour atteindre les objectifs de la Cog. Compte tenu des taux de recouvrement exigés des Caf, la dérogation tend à devenir la règle, à tel point que certains médiateurs eux-mêmes en arrivent à s'appuyer sur ces directives locales devenues la norme.

En outre, les échanges observés sur le forum des médiateurs montrent que l'instruction donnée par la Cnaf de revenir au Prp de base en cas de réclamation de l'allocataire n'est pas toujours appliquée : le recouvrement des indus doit faire face à des injonctions parfois paradoxales, voire incompatibles, entre des objectifs de recouvrement ambitieux et les obligations légales du plan de remboursement personnalisé.

Il convient de prêter une attention plus grande à la cohérence entre les objectifs du recouvrement et la notion de ressources des familles.

> La proposition de la médiation :

- clarifier les règles de dérogation au Prp et rappeler le principe de son application en particulier en cas de réclamation ou de reste à vivre insuffisant ;

- revoir le barème national indicatif appliqué en absence de Prp afin de ne pas limiter la durée de remboursement à quatre ans maximum.

À NOTER : Une instruction technique a été diffusée en avril 2019 par la Cnaf. Elle précise les conditions de mise en application de la majoration de retenue pour les indus frauduleux et limite le recouvrement au Prp + 50 %. Elle veut inciter les Caf à suivre ces règles. Il sera important de suivre les conditions de sa mise en œuvre.



Mme N. vit seule avec ses quatre enfants scolarisés, à charge. Mensuellement, elle perçoit une allocation de retour à l'emploi versée par Pôle emploi, une pension alimentaire, ainsi que des prestations familiales pour un total moyen de 829,50 euros par mois. Ses charges de logement mensuelles s'élèvent à 756,40 euros.

Lorsque la commission fraude de la Caf s'est réunie afin de statuer sur les modalités de remboursement des indus, le montant total dû s'élevait à 32782,63 euros. En considération du caractère frauduleux des indus (confirmé par décisions de justice) et de la récidive, la direction de la Caf a tenu à mettre en place un plan de remboursement spécifique, calculé en divisant le montant total de ces indus par 48 mois, obtenant ainsi des mensualités de 795 euros (683 euros en récupération des indus, majorés de 112 euros en récupération de la pénalité administrative infligée). Compte tenu des retenues appliquées, la réclamante s'est trouvée dans l'incapacité d'honorer son loyer ; elle et ses quatre enfants étaient menacés d'expulsion. À la suite de l'intervention du Défenseur des droits, le dossier de Mme N. a été réexaminé par le Pôle médiation, en lien avec la Direction comptable et financière de la Cnaf. Il a été préconisé auprès de la Direction de la Caf de modifier le PRP de manière à laisser un « reste à vivre » suffisant à la famille.

La Direction de la Caf a accepté de modifier le plan de recouvrement et de ne récupérer que 223,75 euros par mois (123,75 euros en remboursement des indus, majorés de 100 euros en récupération des pénalités administratives).

En parallèle, des consignes ont été transmises à l'ensemble du réseau des Caf afin que les Prp puissent faire l'objet d'un réexamen sur réclamation de l'allocataire.

Dossier de Mme N. – Rochefort (17) – transmis par l'intermédiaire du Défenseur des droits.



> La liquidation automatique des dossiers a ses limites

De plus en plus souvent, et pour répondre à des impératifs de gestion, les Caf mettent en place des procédures de liquidation automatique des prestations (pour les changements de situation, les déclarations de ressources, les demandes de certaines prestations...). Cette liquidation automatique a pour avantage de réduire les délais de traitement des dossiers. Elle apporte également des gains de productivité importants et nécessaires.

Toutefois, c'est alors la machine qui prend la main et traite les pièces sans aucune intervention humaine. Les médiateurs ont constaté que les résultats de cette liquidation automatique ne sont pas sans effet : ainsi, en cas de séparation par exemple, le gestionnaire conseil pourra tenir compte des spécificités de la situation et demander des pièces particulières, avec un impact différent sur le dossier. À l'inverse, le système d'information ne tient pas compte des spécificités de certains dossiers.



Exemple : M. et Mme V. se séparent ; Madame a la garde des enfants. Le dossier était enregistré au nom de Monsieur. La séparation est traitée automatiquement et la téléprocédure garde le matricule de Monsieur et retire Madame et les enfants du dossier. Pour faire à nouveau valoir ses droits, Madame est contrainte de se manifester en sollicitant la création d'un nouveau dossier via une nouvelle immatriculation. Si la situation avait été traitée par un gestionnaire conseil, celui-ci aurait immédiatement repéré cette incohérence, enlevé Monsieur du dossier puisque celui-ci ne peut plus prétendre à aucune prestation au profit de Madame qui continuera ainsi à percevoir ses droits sans interruption.

> La gestion des dossiers des allocataires transgenres doit encore être améliorée

Le Pôle médiation de la Cnaf a été interpellé par le Défenseur des droits sur les difficultés rencontrées par les allocataires transgenres pour faire reconnaître leur changement de civilité. En effet, historiquement, le système d'information était paramétré de telle façon qu'un numéro de Sécurité sociale commençant par « 1 » renvoyait à la civilité « Monsieur » et un numéro commençant par « 2 » à « Madame ». Les personnes souhaitant faire reconnaître leur changement de sexe se heurtaient à un refus des Caf, le système ne prévoyant pas cette possibilité. Cette problématique était déjà connue de la Branche. Un correctif avait été apporté dans l'appliquet de gestion des dossiers allocataires dès janvier 2018, afin de limiter le traitement manuel de ces situations. Toutefois, l'intervention du Défenseur des droits, très actif sur cette problématique, a permis de révéler que ce correctif était mal connu des services et que des fins de non-recevoir continuaient d'être adressées aux allocataires concernés, même après janvier 2018. L'action conjuguée du Défenseur des droits et du Pôle médiation de la Cnaf a permis de renforcer la communication sur ce type de dossiers et de procéder à des rappels des règles dans les services des Caf concernées.



Depuis plusieurs années, votre administration refuse de reconnaître mon identité de genre féminine, m'infligeant du « Monsieur D. » au prétexte que mon identité légale serait celle d'un homme, un traitement discriminatoire que seul un refus de principe permet d'expliquer.

Outre le fait que le choix du titre de civilité n'est commandé par aucune disposition légale, une réalité du droit tout de même affirmée par un Premier ministre (Circ. 5575/SG) ou encore le Défenseur des droits (décision 2014-58), seule une pleine adhésion à la transphobie permet d'être à l'aise à désigner, appeler ou fiché un homme Madame ou une femme Monsieur, et force est de constater qu'à la Caf, vous êtes bien à l'aise.

En 2013, il suffira d'une déclaration verbale de ma part et d'un clic pour que l'Assurance maladie fasse apparaître Mme dans mon dossier d'assurée, idem avec le fisc pour les avis d'imposition ou encore le Pôle emploi lors de mon inscription en 2014.

Mme D. – Noyers (89).

Par ailleurs, le Défenseur des droits a permis d'identifier un autre type de dysfonctionnement : bien que le changement de civilité ait été pris en compte dans le dossier, des allocataires ont constaté que cette modification n'apparaissait pas dans caf.fr. En effet, le « header » (bandeau bleu en haut de la page) mentionnait toujours l'ancienne civilité. La correction de cette anomalie a été effectuée en avril 2019.

> Le passage à la retraite des bénéficiaires de minima sociaux entraîne des ruptures de ressources

Les minima sociaux servis par les Caf (Aah, Rsa) sont versés de manière subsidiaire, c'est-à-dire en dernier lieu, après que les bénéficiaires ont fait valoir leurs droits à tous les autres avantages auxquels ils pouvaient prétendre.

Lorsque les bénéficiaires de ces minima sociaux atteignent l'âge légal de départ à la retraite, ces prestations n'ont donc plus vocation à être versées. Ce sont les avantages vieillesse qui doivent prendre le relais.

Pour prévenir les ruptures des droits et garantir une régularité des paiements à ce public fragile, un dispositif de subrogation est prévu : le versement du minimum social est maintenu en tant qu'avance sur la pension retraite durant le temps de l'étude et de la mise en paiement de cette pension. Les sommes avancées par la Caf seront par la suite récupérées sur le rappel de la pension retraite. Toutefois, ce dispositif n'est pas infaillible.



Pour que le maintien du versement de l'Aah ou du Rsa soit possible dans le cadre de la subrogation une fois l'âge légal de départ à la retraite atteint, l'allocataire doit avoir auparavant déposé ses demandes de pension auprès de ses caisses de retraite, ce qui constitue le point de départ de son droit à ces pensions.

Il faut donc qu'il ait été correctement informé de cette obligation pour pouvoir effectuer cette démarche en temps voulu.

L'envoi automatique de notifications est prévu à certaines échéances pour informer le bénéficiaire de Rsa ou d'Aah qui approche de l'âge légal de départ à la retraite de la nécessité de faire valoir ses droits à une pension vieillesse.

Toutefois, lorsque l'allocataire connaît une rupture, même temporaire, de ses droits à ce minimum social (mutation...), la notification n'est pas adressée. Et lorsque l'échéance est dépassée, aucun rattrapage n'est prévu.

De ce fait, certains allocataires vont découvrir cette obligation de déposer une demande de pension vieillesse pour pouvoir continuer à percevoir leurs prestations lorsque survient brutalement la suspension de leurs allocations.

Lorsque l'âge légal de départ à la retraite est atteint ou dépassé, les paiements du Rsa et de l'Aah ne peuvent être repris que sur production d'un récépissé de demande de pension et cette reprise des paiements s'effectue à compter du dépôt de cette demande, sans effet rétroactif. De ce fait, plusieurs mois de droit peuvent être perdus.

Les conséquences sont encore plus lourdes pour le bénéficiaire d'Aah dont le taux d'incapacité est inférieur à 80%. Le droit à cette prestation ne peut tout simplement pas être repris et, s'il ne dispose pas d'autres revenus, il doit se rabattre sur le Rsa, ce qui constitue une chute de revenus qu'il n'avait pas anticipée.

L'articulation entre la Caf et les organismes de retraite est également perfectible.

Lorsque la Caf est informée par l'organisme de retraite de la prochaine mise en paiement d'une pension vieillesse, elle arrête ses comptes. Elle envoie un décompte des sommes versées au titre de la subrogation, demande à l'organisme de retraite de mettre à sa disposition les arrérages correspondants et stoppe le versement du minimum social.

Or, lorsque l'organisme de retraite n'est pas en mesure d'honorer le paiement à la date initialement indiquée, la situation est réellement bloquée par manque de visibilité de ce qu'il se passe dans l'autre organisme et l'allocataire risque de se retrouver sans aucune ressource pendant un, deux, voire plusieurs mois.



La Carsat a écrit à la Caf pour leur dire que j'allais toucher une retraite, alors la Caf a arrêté de verser mon Aah. Mais ça a pris du temps, il a fallu renvoyer des documents, alors ma retraite n'est pas arrivée. Maintenant, soit on paye le loyer, l'électricité... et on ne mange plus, soit on fait l'inverse. Mais on ne s'en sort pas.

Mme P - Alençon

Dans l'attente, les médiateurs continuent de gérer régulièrement les demandes d'allocataires qui voient leurs droits interrompus.

Dans le rapport 2014, le pôle médiation de la Cnaf faisait déjà état de difficultés récurrentes sur les dossiers des allocataires bénéficiaires de minima sociaux arrivant à l'âge de la retraite: la procédure d'échanges avec les Carsat date de 1983 et est obsolète. La mise en place d'échanges dématérialisés dans le cadre du passage à la retraite, prévue dans chaque Cog depuis 2013, est sans cesse repoussée. De nouveau inscrit dans la Cog 2018-2022, ce chantier est inscrit dans une convention signée en 2018 entre la Cnaf et la Cnav, et planifié dans le Schéma directeur du système d'information (Sdsi) pour 2021.

► L'amélioration attendue des téléprocédures à destination des tuteurs

Les personnes sous mesure de protection (tutelle et curatelle renforcée) n'ont pas accès aux dispositifs de téléprocédures, toutes prestations confondues. Leurs tuteurs peuvent effectuer les démarches en leur nom, à l'exclusion des démarches dématérialisées.

Aujourd'hui encore, les tuteurs 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 ainsi que les nombreux signalements des Caf.

Une évolution du système d'information, prévue en 2017, n'a pas véritablement abouti à ce jour. En cohérence avec la volonté des Caf de faire transiter la gestion de dossiers par le site caf.fr, cette évolution permettrait pourtant :

- une meilleure fiabilité des traitements, les dossiers saisis en ligne étant soumis aux autocontrôles 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.

En 2018, on dénombre 318 000 bénéficiaires d'Aah sous tutelle ou curatelle, qui sont autant d'allocataires auxquels la dématérialisation n'est pas offerte.

Comme le soulignent nombre de tuteurs dans leurs réclamations, il est peu compréhensible, à l'ère du tout numérique, que la Branche en charge du versement des prestations en faveur des personnes handicapées exclue ce même public de ces procédures en ligne.



Monsieur le Président,

À l'heure déjà ancienne de la France 2.0, un organisme public s'obstine cependant à conserver des relations papier avec un certain nombre de ses allocataires : la Caisse nationale des Allocations familiales.

Les tuteurs/curateurs des majeurs protégés dont je suis (...) ne peuvent en effet faire la déclaration des ressources trimestrielles de leur protégé, pourtant indispensable au calcul des diverses aides allouées, via Internet. Cette pratique archaïque et totalement inégalitaire, puisqu'elle ne concerne pas tous les allocataires, entraîne de nombreux dysfonctionnements : courriers non reçus, retards de traitement et finalement, non-paiement fort préjudiciable des aides auxquelles les assurés peuvent pourtant prétendre. (...)

Le compte personnel des bénéficiaires sur le site www.caf.fr étant associé au majeur protégé, qui par définition, n'est pas jugé apte à faire cette déclaration seul, doit probablement être la raison de cette obligation de passer par la version papier. Mais enfin, en 2019, la Caf ne peut-elle trouver une solution pour pallier cet inconvénient majeur qui, (...) concerne un nombre important de personnes ?!

Je vous saurais donc gré, Monsieur le Président, de bien vouloir user de votre influence pour que cet organisme public passe enfin à la 4G, se modernise, propose un service qui soit le même pour tous et trouve une solution à cet obstacle qui ne doit pas être si difficile à contourner d'un simple point de vue information.

M. V. – Paris – transmis par les services de la correspondance présidentielle.





FOCUS : LA REFORME DES NOTIFICATIONS D'INDUS ET LA CLARIFICATION DES VOIES DE RECOURS

La Caf verse de nombreuses aides et les voies de recours en cas de litige varient en fonction de la prestation concernée. Les allocataires se retrouvent parfois perdus parmi ces différentes procédures et se tournent vers le médiateur par défaut.

Le manque de clarté des voies de recours a été pointé par le Défenseur des droits, plus particulièrement l'absence de précision sur la différence entre « demande de remise de dette » et « contestation d'indu ».

En présence d'une dette, plusieurs possibilités s'offrent à l'allocataire, notamment celles de solliciter une remise gracieuse en cas de difficultés financières, ou de contester le bien-fondé de l'indu en cas de désaccord. Ce choix n'est pas neutre en raison des conséquences qu'il entraîne. La demande de remise vaut reconnaissance de dette, c'est-à-dire que, en cas de décision défavorable à sa demande initiale de remise gracieuse, l'allocataire ne pourra plus par la suite contester la réalité de l'indu.

Ces subtilités sont mal connues des allocataires, voire des services, et génèrent incompréhension et mécontentement.

De manière plus générale, en cas de décision impactant plusieurs prestations, il est parfois difficile de savoir vers qui se tourner en cas de recours : le président du conseil départemental pour le Rsa ? Le directeur de la Caf pour l'Apl ? La Commission de recours amiable de la Caf pour l'allocation de rentrée scolaire ? Etc.

Aussi, dans le cadre du programme de prévention des indus lancé en 2018, la branche Famille a-t-elle initié, entre autres actions, un chantier de refonte de ses notifications d'indus. Ce projet ambitieux prévoit, notamment, de clarifier les mentions utiles et obligatoires sur les notifications d'indus, en distinguant clairement les types de demandes : rectification ? Contestation ? Remise de dette ?

À l'heure où les droits des allocataires se développent, notamment grâce au droit à l'erreur instauré par la loi Essoc, il incombe à notre Institution de les rendre le plus lisibles possible.

Le groupe de travail chargé de réécrire des notifications d'indus est conjointement piloté par la Direction réseau et le Pôle médiation de la Caf, ce qui garantit la prise en compte des difficultés rencontrées par les allocataires. Ses travaux devraient déboucher en 2020 sur la production de notifications plus claires, pour permettre au débiteur de comprendre l'origine de son indu – limitant ainsi la récurrence – et lui donner la possibilité de faire valoir ses droits en toute transparence.

À la Caf, plusieurs personnes sont référentes sur le sujet de la téléprocédure, chacune dans un domaine spécifique (traitement des dysfonctionnements informatiques, comptes partenaires, réglementation Aah, sécurisation de la connexion, etc.). L'ouverture des téléprocédures aux tuteurs est attendue depuis 2016 et a fait l'objet d'une demande d'évolution du système d'information. Mais la multiplicité des interlocuteurs sur cette thématique ne favorise pas la prise en charge de cette demande d'évolution et sa mise en œuvre effective.

En 2018, la Caf a travaillé à l'évolution de l'accès aux services en ligne pour les tuteurs afin de rendre accessible l'offre de service de la branche Famille.

En théorie, les tuteurs, personnes morales ou personnes physiques, peuvent, via un portail spécifique sur le site caf.fr, consulter les droits des majeurs protégés et effectuer en ligne la déclaration de ressources annuelle et la déclaration de ressources trimestrielle Aah.

Les autres démarches ne leur sont pas accessibles en ligne (demandes de droit, transmissions de pièces, etc.) ; les tuteurs sont invités à réaliser les démarches « papier » et/ou à contacter la Caf via les autres canaux (téléphone et accueil).

Ainsi, un tuteur qui souhaite savoir quelles sont les pièces manquantes au dossier de l'allocataire ne peut effectivement pas accéder à cette information en ligne et doit contacter la Caf par téléphone, en accueil ou par courrier.

Toutefois, le service de déclaration des ressources pour les tuteurs ne fonctionnait pas depuis plusieurs mois. Le problème n'était pas résolu à l'heure où ce rapport était rédigé (juin 2019).

Dans le cadre de la Convention d'objectifs et de gestion 2018-2022, la Caf a prévu d'élargir l'offre de service en ligne accessible aux tuteurs, qu'ils soient personnes morales ou physiques. De nouveaux services en ligne devraient donc être progressivement proposés aux tuteurs pour simplifier leurs démarches.

Le Pôle médiation de la Caf suivra attentivement la mise en place effective de ces nouveaux services.

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 réformes qu'ils impliquent. Cette partie du rapport pointe les difficultés majeures qui reviennent et représentent une part importante des dossiers soumis aux médiateurs. Cette partie illustre également les travaux initiés et les progrès réalisés, voire les évolutions effectives, qui permettent de répondre aux difficultés rencontrées.

> La problématique de l'accès aux droits des bénéficiaires d'une carte de séjour pluriannuelle a été réglée par un travail conjoint avec les services de la Cnaf

Créée par la loi du 7 mars 2016, la carte de séjour pluriannuelle permet aux étrangers ayant vocation à s'installer en France ou à y rester pour une durée indéterminée de bénéficier d'un droit au séjour reconnu pour plusieurs années. La création de ce nouveau titre de séjour a posé question aux Caf, puisqu'il n'est pas repris dans l'article D512-1 du Code de la sécurité sociale, lequel dresse une liste exhaustive des titres de séjour justifiant la régularité de séjour au regard des prestations familiales.

Alertés par plusieurs saisines, les médiateurs ont à leur tour saisi le Pôle médiation national. En parallèle, un travail a été entrepris par les services de la Cnaf afin d'étudier les possibilités de faire évoluer les règles et d'ajouter ce nouveau titre de séjour à la liste du Code de la sécurité sociale. Dans un premier temps, une évolution a été admise par les services de l'État (Direction générale de la cohésion sociale) concernant le Rsa. Ainsi, dès juin 2018, la carte de séjour pluriannuelle a permis l'ouverture du droit à cette prestation.

Arguant de la disparité de traitement selon les prestations, les services ont préparé un argumentaire à l'attention de la Direction de la Sécurité sociale. Celle-ci a acté l'extension du dispositif Rsa à l'ensemble des prestations. En juillet 2018, une instruction technique a été diffusée au réseau, indiquant que les cartes de séjour pluriannuelles permettaient de bénéficier de l'ensemble des prestations.

Cette thématique illustre la manière dont nous essayons le plus souvent de travailler avec les services de la Cnaf, en leur soumettant les questionnements et les incohérences relevés au travers des saisines reçues. De ce travail conjoint naissent des argumentaires documentés et illustrés qui, parfois, aboutissent à des évolutions bienvenues.



> Les difficultés de l'étude du droit au séjour des ressortissants communautaires et assimilés

Si la circulation des personnes est libre dans l'espace européen, la liberté d'installation des citoyens de l'Union européenne dans un autre pays de l'Union pour une période supérieure à trois mois est limitée et reste soumise à certaines règles déterminées par des directives communautaires. Il s'agit du « droit au séjour ».

Ces conditions ont pour objectif d'éviter les effets d'aubaine en veillant à ce que les personnes exerçant leur droit de séjour ne deviennent pas « une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale de l'État membre d'accueil pendant une première période de séjour ».

L'accès à la protection sociale s'effectue en fonction de la situation professionnelle :

- par l'exercice d'une activité professionnelle ;
- en l'absence d'activité professionnelle, lorsque deux conditions cumulatives sont remplies : disposer de ressources suffisantes et détenir une assurance maladie.

Ces règles simples en apparence restent pourtant difficiles à apprécier.

Pour être considérés comme « actifs », les ressortissants européens doivent justifier d'une activité professionnelle « réelle et effective ». Pour les salariés, cette notion d'activité « réelle et effective » a été transposée dans la réglementation des prestations en un nombre minimum d'heures de travail à accomplir, correspondant aux critères permettant l'affiliation théorique à l'assurance maladie en tant qu'actif.

Toutefois, depuis le 1^{er} janvier 2016 et l'entrée en vigueur de la Protection universelle maladie (Puma), les conditions d'ouverture de droit à la couverture maladie ont été simplifiées et la condition d'activité minimale supprimée. Ainsi, toutes les personnes exerçant une activité se voient ouvrir droit à cette couverture maladie.

Or, dans la branche Famille, ces critères de condition minimale d'activité devenus obsolètes n'ont pas été modifiés malgré les préconisations faites par la Cnaf auprès de la Direction de la sécurité sociale.

Les critères d'appréciation du droit au séjour de la branche Famille et de la branche Maladie ne sont donc plus tout à fait alignés. Cette nouvelle difficulté vient s'ajouter aux problèmes d'articulation existant entre des organismes encore plus anciens.

En effet, plusieurs acteurs sont habilités à statuer sur le droit au séjour : les préfetures, les Cnam, les conseils départementaux ainsi que les Caf, en fonction de la première demande qui a été formulée. Or l'étude du droit au séjour est effectuée selon des critères parfois variables et des fréquences de réexamen du respect de ces conditions qui diffèrent d'un organisme à l'autre.

La Caf n'a, en principe, pas à réétudier le droit au séjour lorsqu'une autre administration a déjà statué sur le sujet.

Ces divergences peuvent conduire un organisme soit à ouvrir un droit, au motif que le droit au séjour a été reconnu par une autre administration, alors qu'une erreur d'appréciation a été commise soit, au contraire, à être tenu par le refus opposé par un autre organisme.

Lorsque la Caf a connaissance d'éléments contraires à la décision déjà prise par un autre organisme sur le droit au séjour, elle doit se rapprocher de cet organisme pour un réexamen. Dans les faits, il n'est pas rare que l'étude des conditions de droit au séjour par plusieurs administrations conduise à des situations incohérentes pour les usagers, un droit au séjour étant reconnu par un organisme mais pas par un autre.

Cette situation est relativement fréquente en matière de Rsa lorsque la Caf n'a pas délégué pour statuer sur le droit au séjour.

Depuis plusieurs années déjà, les médiateurs constatent donc les effets de la complexité des règles applicables en matière de droit au séjour et ils sont très régulièrement saisis à ce sujet.

Début 2019, la Direction de la Sécurité sociale (Dss) a été saisie d'une proposition de modification réglementaire afin de considérer qu'il y a activité professionnelle au sens du droit au séjour des ressortissants européens dès lors que la période est couverte par un contrat de travail, sans considération du nombre d'heures ni de la rémunération.

> Le puzzle du droit aux prestations en faveur des enfants étrangers

Pour pouvoir prétendre au bénéfice des prestations en faveur d'enfants de nationalité étrangère nés hors de France, il faut pouvoir justifier de la régularité de leur introduction sur le territoire français.

Les textes législatifs sur lesquels s'appuient les Caf ont fait l'objet d'une refonte totale à la suite de la promulgation de la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2006. Les enfants de nationalité étrangère nés à l'étranger doivent, en règle générale, être arrivés en France dans le cadre de la procédure de regroupement familial. Mais il existe des dérogations à ce principe qui permettent aux parents de ces enfants de percevoir des prestations en leur faveur en étant dispensés de cette procédure.

La liste d'exceptions a été complétée au gré de l'évolution de la jurisprudence pour ressembler à un catalogue de situations permettant d'ouvrir droit aux prestations en faveur de ces enfants, sans réelle cohérence globale.

Par ailleurs, la création de nouvelles procédures, non prévues par les textes initiaux, peine à être prise en compte.

Longtemps, ont été exclus du bénéfice des prestations les enfants entrés en France dans le cadre de la procédure simplifiée de la « famille accompagnante ». Cette procédure, qui vise pourtant à faciliter l'entrée et le séjour en France des familles de certaines catégories de travailleurs hautement qualifiés, les dispensait de recourir à la procédure de regroupement familial mais faisait du même coup obstacle à l'attribution des prestations.

Toutefois, une modification réglementaire est intervenue en juillet 2018, permettant l'attribution des prestations en faveur des enfants entrés en France dans le cadre de cette procédure de la « famille accompagnante ».



De la même manière, les médiateurs s'interrogent aujourd'hui sur la situation des détenteurs de titres de séjour délivrés en vertu de la circulaire du 28 novembre 2012 relative à l'examen des demandes de titres de séjour lors d'une admission exceptionnelle au séjour.

En effet, ces personnes se voient délivrer, sur le fondement de l'article L313-14 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers (Ceseda) un titre de séjour qui, contrairement à la carte de séjour délivrée en vertu du 7° de l'article L313-11 de ce même Code, ne permet pas de percevoir les prestations en faveur des enfants étrangers nés à l'étranger.

Or, une instruction de la Direction générale des étrangers en France demande aux préfetures d'assimiler les régularisations au titre du L313-14 du Ceseda à des délivrances au titre de l'alinéa 7 de l'article L313-11 du Ceseda, les critères étant similaires.

Parfois même, ces personnes obtiennent par la suite, lors du renouvellement de leurs titres de séjour, une carte de séjour délivrée sur le fondement de l'alinéa 7 de l'article L313-11 du Ceseda, ce qui leur permet alors de percevoir les prestations en faveur de leurs enfants.

Néanmoins, la réglementation en matière de prestations continue à faire une distinction entre ces deux situations pourtant très semblables.

En 2013 et 2014, prenant en compte plusieurs arrêts rendus par la Cour de cassation, des modifications réglementaires sont intervenues concernant les enfants à charge de ressortissants étrangers originaires de pays signataires avec l'Union européenne d'accords d'association. Cette évolution, qui concerne un nombre restreint de pays, n'a pas été étendue aux pays signataires de conventions bilatérales de Sécurité sociale, lesquelles prévoient pourtant une égalité de traitement entre les nationaux des deux États parties, notamment en matière de prestations familiales et interdisent toute discrimination.

De nombreuses affaires ont été portées devant les juridictions compétentes et la jurisprudence – certes pas toujours constante – est fréquemment défavorable aux Caisses d'allocations familiales.

Enfin, la stricte application de la réglementation dans sa rédaction actuelle peut conduire à des différences de traitement au sein d'une même fratrie, pour des enfants arrivés sur le territoire français en même temps et dans les mêmes conditions. C'est le cas, par exemple, des familles dans lesquelles le statut de réfugié n'a été reconnu qu'à certains des enfants mineurs. Le principe de la réunification familiale accordée aux réfugiés ne s'appliquant pas à ces collatéraux, les frères et sœurs de l'enfant reconnu réfugié, eux aussi mineurs, ne bénéficient pas des prestations dans les mêmes conditions que lui et peuvent se voir refuser le bénéfice de ces aides.

Un recensement de l'ensemble de ces situations a été lancé par la Cnaf afin de saisir les pouvoirs publics sur ces problématiques.

> **Faire évoluer les conditions d'attribution du complément de mode de garde aux allocataires en service civique**

Plusieurs médiateurs ont eu à gérer des réclamations d'allocataires en service civique se plaignant de ne pas pouvoir bénéficier du Complément de mode de garde (Cmg). Or, ces derniers ont besoin de cette aide pour faire garder leurs enfants pendant leur mission et se voient parfois contraints de renoncer à leur engagement faute de participation financière de la Caf.

Outre le sentiment d'iniquité ressenti, les allocataires se plaignent également d'un défaut d'information par les services de la Caf qui connaissent parfois mal les spécificités liées au service civique.



En effet, pour prétendre au bénéfice du Cmg, les allocataires doivent remplir une condition d'activité. Or, le service civique ne figure ni dans la liste des situations assimilées à de l'activité, ni dans les cas de dérogation prévus par les textes réglementaires.

À la suite des échanges entre l'Agence de service civique et la Direction de la Cnaf, une instruction technique rappelant les modalités de gestion des droits aux prestations en présence d'un service civique, notamment les règles de non-cumul, a été diffusée au réseau en décembre 2018. Cette instruction confirme que les personnes (allocataire, conjoint) en service civique ont droit à l'ensemble des prestations familiales sauf le Cmg.

Par la diffusion de cette instruction, la Branche compte sur une meilleure compréhension des dispositions liées au service civique, afin d'améliorer l'information et le traitement des dossiers allocataire dans cette situation.

En outre, devant le mécontentement et l'incompréhension suscités par cette règle, une proposition, visant à ajouter le service civique aux exceptions permettant d'ouvrir droit au Cmg, a été soumise à la Direction de la sécurité sociale en vue du Projet de loi de financement de la sécurité sociale (Plfss) 2020.



Madame, Monsieur,

J'ai le regret de vous informer par la présente de ma démission de service civique. En effet, je rencontre des difficultés financières pour faire garder mon enfant et il a été convenu d'un commun accord avec ma tutrice l'arrêt de ma mission.

Mme P. – Nevers.

> Harmoniser les modalités de prise en compte de la Pch dans le calcul du Rsa

La prise en compte de la Prestation de compensation du handicap (Pch) « enfant » dans le calcul du Rsa a suscité, et suscite encore, des débats houleux.

Les interprétations divergent entre les services ministériels, la branche Famille, le Conseil d'État, les conseils départementaux et le Défenseur des droits.

Comme le rappelle le Conseil d'État dans son arrêt du 10 février 2017, et conformément au 6° de l'article R262-11 du Code de l'action sociale et des familles (Casf), les sommes perçues au titre de la Pch « enfant » ne sont pas retenues pour le calcul du Rsa.

En revanche, la branche Famille considère que les sommes perçues au titre du dédommagement, que l'aidant familial fasse ou non partie du foyer, ne sont pas visées à l'article R262-11 du Casf : elles ne font donc l'objet d'aucune exclusion. En conséquence, ces sommes doivent, comme toutes les autres ressources (pensions alimentaires, salaires...) être retenues pour le calcul du Rsa par la personne (ou le foyer) qui en bénéficie.



Le point de divergence porte sur la distinction qui doit être établie entre les sommes perçues au titre de la Pch (prestation) et celles réaffectées au titre de l'aide humaine (ces dernières perdant leur nature de prestation). Ces sommes réaffectées sont à considérer comme toute autre ressource. La prise en compte du dédommagement ou de la rémunération de l'aidant découle des dispositions générales applicables au Rsa : le Rsa est calculé en tenant compte de l'ensemble des ressources du foyer, à l'exception de celles limitativement énumérées par les textes.

Par conséquent, dès lors qu'un des membres du foyer perçoit soit un salaire (en tant que salarié), soit un dédommagement (en tant qu'aidant familial) pour s'occuper de l'enfant ou de l'adulte handicapé, les montants qu'il perçoit en tant que salarié ou aidant familial doivent être pris en compte pour le calcul du Rsa.

Ainsi, dans le calcul des droits au Rsa, il faut bien distinguer les sommes perçues au titre de la Pch de celles réaffectées car perçues par une personne, extérieure ou non au foyer, au titre du premier élément de l'aide humaine : si les sommes perçues au titre de la Pch n'ont aucun impact sur le calcul du Rsa (elles sont exclues de la base ressources), en revanche, la réaffectation vient minorer le droit au Rsa.

La réglementation applicable et son interprétation confirmée par la tutelle, consiste donc à distinguer la Pch proprement dite (qui peut couvrir l'aide humaine mais aussi les aides techniques ou bien encore l'adaptation du logement) du dédommagement que l'un des parents perçoit au titre du volet aide humaine de la Pch. Le montant global de la Pch ne doit pas être pris en compte dans le calcul du Rsa tandis que le dédommagement, lui, doit l'être.

Cette analyse a été diversement accueillie.

D'un côté, elle a été confirmée par les services ministériels. D'un autre, elle a généré de nombreuses réactions, aussi bien de la part de certains conseils départementaux que du Défenseur des droits, qui ne partagent pas cet argumentaire en se prévalant de la décision rendue par le Conseil d'État dans son arrêt du 10 février 2017.



« Faire-face.fr a obtenu une note interne de la Cnaf absolument stupéfiante. Elle demande à ses caisses de prendre en compte, pour le calcul du Rsa, le dédommagement versé au titre de la Pch à un parent aidant familial de son enfant handicapé. C'est-à-dire de faire le contraire de ce qu'a rappelé le Conseil d'État dans une décision rendue en 2017.

(...)

« Pourtant, l'arrêt en question ne fait pas cette distinction. Les magistrats se basent sur l'article R. 262-11 du code de l'action sociale et des familles. Et ils tirent une conclusion sans équivoque : la Pch enfant n'a pas à être considérée comme une ressource pour le calcul du Rsa.

« Toutes les décisions des tribunaux dont nous avons connaissance – à Grenoble en 2017 et à Rennes en 2018 – vont dans le même sens que la décision du Conseil d'État, souligne Marion Aubry, vice-présidente de l'association Toupi qui a accompagné plusieurs familles concernées. Et pourtant la Cnaf s'obstine à admettre l'évidence. »

Extrait de l'article « Rsa et Pch enfant : les Caf s'opposent au Conseil d'État » du 23 avril 2019 publié sur faire-face.fr

Pour sa part, le Tribunal administratif de Rennes, dans une décision du 19 décembre 2018, conforte la position consistant à ne pas tenir compte de la part de la Pch servant à dédommager l'allocataire en tant qu'aidant familial de son enfant, dans le calcul du Rsa.

Alertée par ces divergences d'interprétation, la Cnaf a réinterrogé les services ministériels sur ce point en 2018, en recommandant une simplification majeure.

En avril 2019, une tribune de l'association Faire-face a été relayée dans les médias à ce sujet.

Ces divergences d'interprétation mettent à mal les relations entre les Caf et les conseils départementaux mais aussi, et surtout, détériorent le service à l'allocataire, lequel reçoit des réponses différentes en fonction des administrations et, en fin de compte, voit ses droits au Rsa minorés du montant de la Pch (dédommagement).

Au-delà des multiples sollicitations d'allocataires perdus entre des règles qu'ils ne peuvent comprendre, les médiateurs se retrouvent également, pour certains, contraints de prendre en charge la relation avec le conseil départemental sur ces questions.

En raison de ces difficultés, la Direction générale de la Cnaf a de nouveau proposé en 2019 à la direction générale de la cohésion sociale de simplifier la réglementation en faveur de l'allocataire, et une motion a été adoptée par la Ca de la Cnaf en ce sens.

En parallèle, et à la demande de Sophie Cluzel, secrétaire d'Etat en charge des Personnes handicapées, un groupe de travail sur le handicap enfant a été mis en place afin d'améliorer la qualité de service apporté à ce public allocataire. La problématique liée à la prise en compte de la Pch y sera notamment abordée. Les conclusions de ces travaux sont attendues pour septembre 2019 à l'occasion de la Conférence nationale du handicap.



Plan de travail 2018 et perspectives 2019

> La loi Essoc, une avancée majeure pour la médiation de la branche Famille

L'année 2018 constitue une avancée importante pour la médiation. Ce rapport a évoqué à plusieurs reprises la loi Essoc du 10 août 2018, et notamment son article 34. Cette loi constitue une étape et un point fort. Elle sanctuarise le métier de médiateur dans nos organismes et garantit son fonctionnement, notamment en termes d'indépendance. Elle est complétée par le décret 2018-1084 du 4 décembre 2018.

Ce que prévoit l'article 34 de la loi Essoc :

- la mise en place d'un médiateur national au sein de chacune des caisses nationales. Ce médiateur sera chargé d'évaluer la médiation dans la Branche, de formuler des recommandations pour améliorer le traitement des dossiers et de proposer, le cas échéant, des évolutions de la réglementation ;
- la présence d'un médiateur dans chaque organisme local, pour formuler des recommandations auprès du directeur ou des services de cet organisme, dans le respect des dispositions législatives et réglementaires en vigueur et avec des garanties d'impartialité et de confidentialité ;
- la nécessité d'une démarche préalable auprès de l'organisme avant médiation, notamment le dépôt d'une réclamation ;
- la suspension des délais de recours pendant la durée de la médiation ;
- la fin de la médiation en cas d'engagement d'un recours contentieux devant un tribunal.

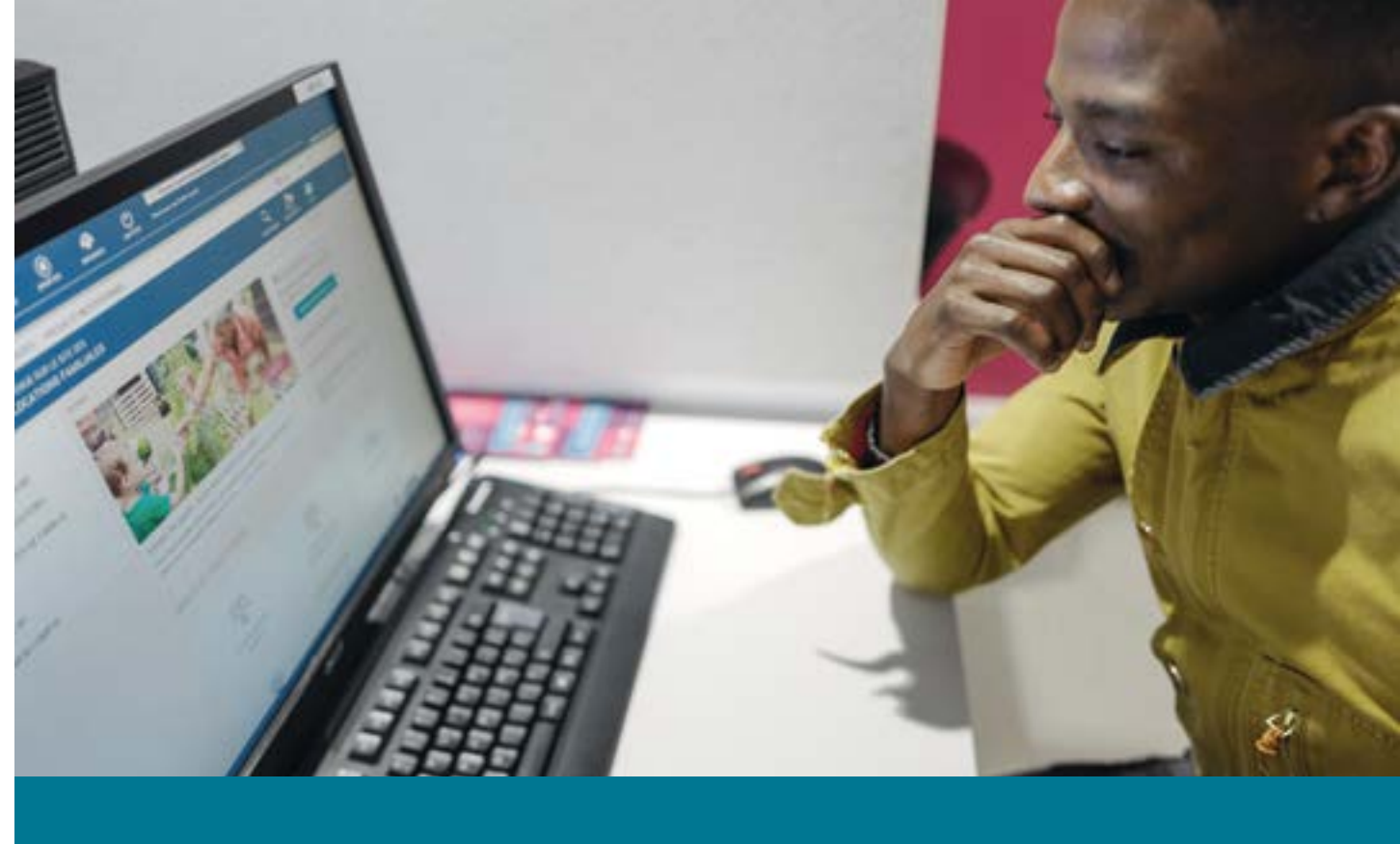
Le décret de décembre 2018, quant à lui, précise les garanties encadrant l'exercice de la médiation dans les organismes locaux, notamment en matière de formation préalable, de compétences requises, d'indépendance, d'impartialité et de confidentialité. Il prévoit que le médiateur est rattaché fonctionnellement à la direction de l'organisme et qu'il dispose des moyens nécessaires à l'exécution de ses missions.

Pour accompagner la mise en œuvre de ces textes, deux lettres réseaux ont été adressées aux Caf.

- La lettre réseau N° 2019-007 du 30 janvier 2019 a présenté les aspects de la loi qui impactent la branche famille. Elle dresse un point de situation qui permet à l'ensemble du réseau de prendre connaissance du contenu de la loi, du calendrier de mise en œuvre et des travaux en cours pour réduire les écarts.
- La lettre réseau N° 2019-019 du 6 mars 2019 a apporté des précisions sur l'impact de l'article 34 de la loi Essoc sur la médiation administrative et fait le point sur sa mise en œuvre opérationnelle. Cette lettre doit être complétée par une circulaire de doctrine posant les principes de fonctionnement de la médiation dans la branche famille, qui sera publiée après la nomination du médiateur national.

En reconnaissant la place et le rôle de la médiation dans l'offre de service des Caf à leurs allocataires, la loi Essoc constitue une avancée majeure pour les médiateurs. Même si de nombreux chantiers sont encore devant nous, sa publication est de nature à renforcer les moyens mis à disposition des médiateurs et l'audience dont ils bénéficient au sein de leurs organismes.

En 2019, le Pôle médiation de la Cnaf s'emploiera à suivre la mise en œuvre effective de ces nouvelles dispositions, à identifier les écarts éventuels et à accompagner le réseau des médiateurs en fonction des besoins identifiés.



> L'expérimentation de la Médiation préalable obligatoire (MPO) se poursuit

L'article 5 IV de la loi de modernisation de la justice au XXI^e siècle (2016) 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.

L'expérimentation a débuté en avril 2018 dans six Caf : la Haute-Garonne, l'Isère, la Loire-Atlantique, le Maine-et-Loire, la Meurthe-et-Moselle et le Bas-Rhin. Auparavant, le Conseil d'administration de la Cnaf avait voté à l'unanimité une motion exprimant ses inquiétudes sur les impacts du dispositif, notamment en matière de risque de complexification pour l'allocataire et d'alourdissement des charges pour les Caf.

En liaison étroite avec la Direction comptable et financière, le Pôle médiation a accompagné les six Caf concernées afin de définir les conditions de mise en œuvre de l'expérience. Un suivi régulier est conduit afin d'identifier ses conséquences. Une rencontre doit être organisée en 2019 avec le Conseil d'État (pilote de l'expérience) afin de tirer un bilan d'étape.



Afin de suivre l'application de ces nouvelles dispositions et de mettre en œuvre les recommandations du récent audit de la Mission nationale de contrôle (Mnc) sur la gestion des dossiers réclamation/médiation/contestation, la Direction de la sécurité sociale (Dss) a mis en place un groupe de travail dédié auquel la Cnaf est invitée à participer.

Les moyens confiés au médiateur pour exercer efficacement ses missions, ainsi que son rattachement effectif à la direction de l'organisme feront notamment l'objet d'un suivi attentif de la part de la Dss.

> L'audit de la Mission nationale de contrôle (Mnc) de la direction de la Sécurité sociale

De janvier à juin 2018, un audit portant sur les réclamations, la médiation et la conciliation dans les branches Maladie, Vieillesse et Famille de la Sécurité sociale a été conduit par la Mission nationale de contrôle de la Direction de la sécurité sociale.

Cet audit avait deux objectifs : d'une part, analyser et évaluer le traitement des réclamations et les pratiques en matière de médiation et conciliation ; d'autre part, analyser l'articulation entre la gestion des réclamations, l'intervention du médiateur et l'instruction du recours pré-contentieux. La Caf des Yvelines a été la 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 ont servis de terrains d'étude.

Cet audit a formulé plusieurs préconisations qui feront l'objet d'un suivi par la DSS :

- mieux articuler les saisines entre réclamations, médiations et contestations ;
- mieux informer les allocataires sur le rôle de la médiation et les modalités de saisie ;
- réfléchir à la portée des recommandations en équité et à leur suivi ;
- harmoniser le filtrage des dossiers de médiation.

Ces préconisations feront l'objet d'une analyse et d'une mise en œuvre en fonction de leur faisabilité pour la Branche.

> Le séminaire 2018 des médiateurs a eu lieu en septembre à Paris. Trois séquences y ont été particulièrement appréciées.

Le tour d'horizon de l'actualité de la Branche de Frédéric Marinacce, qui a permis aux médiateurs de prendre connaissance des grandes évolutions à venir en matière de prestations, d'en comprendre les enjeux et les écueils.

La politique de contrôle, de lutte contre la fraude et de prévention des indus, présentée par Amandine Renault, directrice par intérim du Département maîtrise des risques, lutte contre la fraude et pilotage des outils contentieux de la Cnaf.

Les ateliers sur le rapport d'activité du médiateur, à partir des résultats du questionnaire sur les pratiques, le contenu, la communication et les outils.

Un nouveau séminaire des médiateurs sera organisé en octobre 2019.

> 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 Famille ;
- Avec la Cnam, la Cnav et la Ccmsa. Le travail entamé en 2014 se poursuit et s'est étendu en 2019 avec l'intégration des médiateurs de l'Acoss et du Ssti.

La collaboration avec les autres organismes de sécurité sociale s'est également développée en 2018, avec la parution de la loi Essoc et les réflexions menées conjointement sur la mise en œuvre des nouvelles dispositions dans nos Branches respectives.



L'organisation de la médiation dans la branche Famille

La médiation dans la branche Famille a une histoire à la fois ancienne et récente :

- Ancienne, parce que la Cnaf a été un des premiers organismes publics à créer cette fonction en 1991. À l'époque, le médiateur de la Cnaf gérait toutes les demandes qui parvenaient à la Cnaf, en lien avec les services prestations des Caf le plus souvent ;
- Récente, parce que c'est en 2008 que la mise en place d'une fonction médiation a été rendue obligatoire dans toutes les Caf. Rapidement, la nécessité de coordonner l'activité de ces médiateurs et d'organiser la fonction a été évidente. En 2011, l'arrivée d'une nouvelle médiatrice à la Cnaf a été le déclencheur de la mise en réseau des médiateurs.

Peu à peu, ce réseau s'est structuré et développé. Il est organisé en 4 niveaux.

> Les médiateurs locaux

Une fonction médiation est obligatoirement positionnée dans chaque Caf. Au-delà de cet affichage, les réalités locales sont hétérogènes. Au dernier recensement (fin 2015), seuls 25% des médiateurs exerçaient cette activité à temps plein, sans qu'il y ait toujours un lien avec la taille de la caisse. Ainsi, des Caf de taille moyenne peuvent avoir un médiateur à temps plein, voire deux médiateurs, tandis que des Caf de grande taille n'ont qu'un médiateur à mi-temps.

Le rôle d'un médiateur local est de gérer les demandes de médiation locales, de repérer les dysfonctionnements, de renseigner le tableau de bord national et d'établir un rapport annuel. Il participe aux réunions de médiateurs organisées dans sa région et au séminaire annuel organisé par la Cnaf.

> Les référents régionaux

Ils sont en moyenne 2 par grande région, désignés collégalement par les directeurs de la région concernée quand un poste est vacant. Leur rôle principal est d'animer le réseau des médiateurs de leur région, d'accompagner les nouveaux nommés, de servir d'interface entre le niveau local et le pôle national. Ils participent aux réunions bimestrielles du groupe national, afin de co-construire avec la Cnaf la doctrine de la médiation et les outils nécessaires à la fonction et de préparer le séminaire national annuel. Enfin, ils font remonter les constats du réseau en vue de la rédaction du rapport national.

> Le pôle national

Composé de 3 personnes, il traite les demandes reçues directement à la Cnaf, anime et organise le réseau et porte les demandes d'évolution législatives et organisationnelles avec les services. De plus en plus souvent, il est associé aux travaux de groupes nationaux visant à faire évoluer les pratiques des Caf. Il est également en charge des relations avec le Défenseur des droits et les principaux partenaires au niveau national.

> Le médiateur national indépendant

Ce projet de la Direction générale de la Cnaf, repris par la loi Essoc, vise à renforcer l'indépendance de la médiation dans la branche Famille. Le médiateur national, qui devrait être nommé prochainement. Il sera chargé de la publication et du portage du rapport annuel de la médiation de la branche Famille. Il aura le pouvoir de formuler des recommandations en équité quand une stricte application des textes aboutirait à une décision contraire à leur esprit ou en cas de textes contradictoires.

Aujourd'hui, ce réseau fonctionne grâce notamment aux outils et actions mis en place avec l'aide des référents régionaux :

- L'action au quotidien du pôle national et des référents régionaux pour venir en aide aux médiateurs lorsque ceux-ci rencontrent des difficultés est à la base du fonctionnement de notre réseau.
- Un séminaire annuel et deux réunions régionales par an et par région permettent de rompre l'isolement des médiateurs, favorisent les échanges, l'harmonisation des pratiques, ...
- Un intranet professionnel facilite la circulation rapide de l'information. Son espace forum, animé par un médiateur local, est très utilisé, notamment pour échanger sur les dossiers complexes.
- Une formation dédiée a été mise en place en partenariat avec un organisme de formation institutionnel, l'Egoc.

- Un tableau de bord national, dans lequel les médiateurs saisissent l'intégralité des dossiers qu'ils gèrent, permet de consolider des statistiques nationales et d'enrichir le rapport annuel.
- Des outils sont diffusés régulièrement pour venir en aide aux médiateurs dans leur pratique quotidienne : un livret d'accueil listant tout ce qu'il faut savoir pour prendre la fonction en main ; un guide de réalisation du rapport annuel, ...

Demain, nous avons pour objectif de faire plus et mieux et la loi Essoc devrait nous y aider : encore plus de participants au séminaire annuel et aux réunions régionales, un temps suffisant dédié à la médiation dans chaque Caf, des médiateurs formés et investis partout, bien positionnés dans leur caisse pour qu'ils soient efficaces.



Le bilan des précédents rapports

Afin de faire un bilan de l'action des médiateurs depuis la mise en place du réseau en 2013, nous avons souhaité intégrer au rapport ce tableau de suivi de notre action. Il montre que si beaucoup reste à faire, nous obtenons peu à peu des améliorations sur les problématiques pointées dans nos rapports, grâce surtout à un travail conjoint avec les services de la Cnaf que nous remercions ici pour leur aide (la Dpfas, la Direction du réseau et la Direction comptable et financière notamment).

Figurent en bleu les constats sur lesquels nos préconisations ont abouti. Ce code couleur illustre bien qu'il est plus facile de faire évoluer nos règles internes que la réglementation ...

ORGANISATION

Domaines	Action	Commentaire	Date du constat	Résultat
Notifications	Améliorer la qualité des notifications adressées aux allocataires.	<p>Les notifications de droits et paiement ont d'ores et déjà été revues, d'autres thématiques suivront ; l'objectif est de parvenir à ce que l'ensemble des notifications soient réécrites à échéance de la convention d'objectifs et de gestion (2017).</p> <p>Les attestations les plus demandées ont été revues pour une meilleure lisibilité et compréhension des allocataires. Elles sont disponibles sur le caf.fr et le serveur vocal depuis octobre 2014. Le contenu éditorial des courriers type a commencé à être remanié début 2015.</p>	2014, 2017, 2018	<p>En cours</p> <p>Les notifications d'indus sont retravaillées dans le cadre du programme de prévention des indus, en association avec le pôle médiation national.</p>
	Notifier aux allocataires les changements de droits ou les non-droits.	<p>Depuis octobre 2013, les notifications de droits et paiement sont mises à disposition des allocataires dans l'espace « Mon compte » du caf.fr avec envoi d'un mail qui les invite à les consulter dans leur espace personnel pour les allocataires ayant une adresse courriel (plus de 63 % d'adresses connues actuellement).</p> <p>La mise à disposition dans l'espace « Mon Compte » de toutes les notifications de droits et paiement, que l'on connaisse ou non l'adresse mail, sera effective à partir d'avril 2015.</p> <p>Par ailleurs, un travail a été entrepris sur les notifications spécifiques, qui commenceront à être dématérialisées à compter de la fin 2015.</p>	2014	Acquis
	Automatiser la fourniture d'attestations de non droits.	Une fiche d'expression des besoins a été préparée par la Mission des Relations Européennes Internationales et de la Coopération (non arbitrée à ce jour). La médiation va appuyer et relancer cette demande.	2014	<p>En cours</p> <p>Pas de retour. Relance service en 2019</p>
	Personnaliser les courriers et les notifications.	En effet, une des bonnes pratiques du référentiel lié au recouvrement des indus préconise que les notifications de créances soient personnalisées (modification manuelle du motif de l'indu).	2016, 2017	<p>Acquis</p> <p>La version de NIMS déployée en juin 2017 prévoit l'injection automatique du nom et de la qualité du signataire en fonction de sa délégation. Les motifs d'indus peuvent également être modifiés à la main.</p>
Téléphone	Offrir un numéro d'appel joignable de l'étranger.	Une solution technique a été apportée depuis la fin février 2015 afin d'offrir des numéros spécifiques aux allocataires appelant de l'étranger. Ils peuvent ainsi appeler le 0184 95 19 + N° du département, ce numéro étant réservé aux appels en provenance de l'étranger.	2014	Acquis
	Supprimer le coût surtaxé du numéro d'appel Caf (0810).	Depuis 2015, une réforme a conduit à une harmonisation de la tarification entre les téléphones fixes et mobiles.	2014	<p>Prévu</p> <p>La gratuité sera mise en place à compter du 1^{er} janvier 2021.</p>

Contrôle et lutte contre la fraude	Harmoniser les pratiques de contrôle des Caf.	La Cnaf travaille à développer et mettre en œuvre des processus et des outils destinés à harmoniser les pratiques des Caf et à réduire les écarts. Par ailleurs, une instruction a été récemment diffusée aux Caf visant à les aider à objectiver la qualification de fraude.	2014	Acquis Les agents de contrôle des situations individuelles disposent depuis 2016 d'un protocole de contrôle sur place intégré dans Nims (IT 2016-075 du 29 juin 2016).
	Redéfinir un barème de récupération des indus.	Il convient en la matière de veiller à un bon équilibre entre la nécessité de recouvrer les indus et la volonté de ne pas fragiliser les allocataires.	2014, 2016, 2018	Acquis IT2019-065 du 10/04/2019 : Mise en œuvre du plan de remboursement personnalisé pour les indus d'origine frauduleuse : PRP +50% (100% en cas de récidive) A suivre Proposition 2018 : Clarifier les règles de dérogation au PRP et revoir le barème national éducatif
	Harmoniser le traitement des dépôts de plainte classés sans suite	Les dossiers pour lesquels un dépôt de plainte est décidé par la commission fraude, ne font pas l'objet d'un suivi uniforme au sein des Caf. En effet, lorsque le dépôt de plainte est finalement classé sans suite, la qualification de fraude n'est pas systématiquement réexaminée par les Caisses.	2016	Acquis L'IT 2018-119 Réexamen des dossiers fraude du 18 juillet 2018 apporte des précisions sur ce point.
	Mettre en place une procédure contradictoire plus systématiquement, notamment en matière de contrôle sur pièces	À l'occasion des contrôles sur place, aucun contradictoire n'était prévu. Certains dossiers étaient alors qualifiés en fraude sans que les parties aient fait valoir leurs observations. Ainsi, la preuve de l'intentionnalité peut difficilement être matérialisée.	2016	En cours L'instauration d'un contradictoire pour les contrôles sur pièces est expérimenté et a vocation à être généralisé.
	Permettre aux médiateurs d'exercer pleinement leur rôle de droit à un second regard sur ces situations	Certaines Caf n'autorisent pas leur médiateur à intervenir que les dossiers qualifiés en fraude. Ce constat a également été dénoncé par le Défenseur des droits dans son rapport sur la lutte contre la fraude aux prestations sociale de septembre 2017.	2016	Acquis L'IT 2018-119 Réexamen des dossiers fraude du 18 juillet 2018 donne du poids au médiateur pour intervenir dans ce type de dossier et offre à l'allocataire la possibilité de bénéficier d'un second regard.
	Nuancer la communication	La qualification en « fraude » et l'inscription du dossier sur une base nationale sont souvent mal vécues par les allocataires.	2016	Acquis La base nationale des fraudes qui répertoriait les dossiers qualifiés de frauduleux a été supprimée. L'inscription dans cette base était souvent perçue comme une mesure vexatoire.

Gestion des dossiers	Mettre en place des échanges dématérialisés avec les Carsat pour faciliter le passage à la retraite des bénéficiaires de minima sociaux.	La mise en place d'échanges dématérialisés dans le cadre du passage à la retraite constitue une des actions du plan d'action institutionnel 2013-2017. Compte tenu des charges actuelles liées à la prochaine mise en place de la prime d'activité, l'étude de cet échange dématérialisé ne pourra avoir lieu avant 2016.	2014, 2018	En cours La mise en place d'échanges dématérialisés dans le cadre du passage à la retraite est prévue dans chaque Cog depuis 2013. De nouveau inscrit dans la Cog 2018-2022, ce chantier est planifié dans le schéma directeur du système d'information pour 2021.
	Amplifier la communication en direction des allocataires sur le Phishing (ou hameçonnage).	À la suite des nombreux signalements reçus par le Pôle médiation, une demande d'information sur les courriels frauduleux a été formulée auprès du service communication de la Cnaf	2014	Acquis En mars 2018, plusieurs actions de communication ont été réalisées à destination des allocataires, notamment dans l'actualité de caf.fr.
Dématérialisation, téléprocédure	Ouvrir la télédéclaration aux tuteurs	Les personnes sous mesure de protection (tutelle et curatelle renforcée) n'ont pas accès aux dispositifs de téléprocédures. Les tuteurs peuvent effectuer les démarches en leur nom, à l'exclusion des démarches dématérialisées.	2017, 2018	En cours En théorie, les tuteurs peuvent consulter les droits des majeurs protégés et effectuer en ligne les déclarations de ressources. Toutefois, le service de déclaration des ressources ne fonctionne pas actuellement. Aussi, dans le cadre de la Cog 2018-2022, les évolutions doivent se poursuivre afin d'élargir davantage l'offre de service en ligne accessible aux tuteurs.
	Améliorer la gestion des dossiers des allocataires transgenres	Le « header » (bandeau bleu en haut de la page) du caf.fr mentionnait toujours l'ancienne civilité.	2018	Acquis La correction de cette anomalie a été mise en œuvre en avril 2019.
	S'assurer de la lecture des documents adressés de manière dématérialisée par un « avis de lecture » à l'instar du courrier	Alors qu'un courrier mal dirigé et retourné à la Caf en Npai était traité et donnait lieu à une recherche, les mails ou sms mal adressés ne sont pas pris en compte. L'allocataire est censé avoir reçu une information qu'il n'a en fait pas eue.	2016	Partiellement acquis Les récentes évolutions de l'appli Nims permettent désormais de s'assurer que l'allocataire a bien pris connaissance (ou non) d'une information adressée par courriel.

Recouvrement des indus	Harmoniser les pratiques concernant les retenues sur rappel, disposer d'une doctrine plus fine	Les recensements effectués auprès du réseau révèle que les pratiques en la matière varient d'une Caf à l'autre. Une harmonisation des pratiques <i>via</i> un cadrage national serait souhaitable.	2014	À initier en 2019 en lien avec la Direction Comptable et Financière.
	Exclure les débiteurs bénéficiaires de minima sociaux (Rsa-Aah) des objectifs de recouvrement	Cette option permettrait aux Caf de respecter le PRP et de laisser un reste à vivre décent à ces allocataires particulièrement fragilisés.	2018	Proposition 2018
	Gérer plus équitablement les créances en cas de séparation en favorisant un recouvrement auprès des deux débiteurs	<p>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.</p> <p>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.</p>	2017	<p>En cours</p> <p>Une réflexion est en cours sur le sujet auprès des services de la Cnaf consécutivement à l'arrêt défavorable de la Cour de cassation du 30 novembre 2017 relatif à un indu d'allocation logement. Dans l'attente d'une position nationale, le recouvrement solidaire continue d'être demandé aux concubins.</p>

RÉGLEMENTATION

Domaines	Action	Commentaire	Date du constat	Résultat
Accueil du jeune enfant	Introduire un délai de rétroactivité d'un mois pour les demandes de Cmg.	La Cnaf a déposé une proposition visant à introduire un délai de rétroactivité du droit d'un mois par rapport à la date de manifestation de l'allocataire. Dans l'attente, la communication en direction des allocataires a été fortement renforcée pour attirer leur attention sur la nécessité de déposer leur demande de Cmg dès l'embauche de leur assistante maternelle.	2014, 2016	Acquis La loi n° 2017-1836 du 30 décembre 2017 relative au financement de la sécurité sociale (Lfss) 2018 (article 36) et le décret n° 2018-312 du 26 avril 2018 prévoient la possibilité de rétroactivité d'un mois de l'ouverture du droit au complément de libre choix du mode de garde.
	Verser le Cmg structure en tiers payant.	Une expérimentation en cours depuis le 1 ^{er} janvier 2015 dans 11 Caf prévoit le versement du Cmg directement aux assistants maternels afin que l'allocataire n'ait que le solde du salaire à verser. Un élargissement de cette expérimentation aux structures d'accueil du jeune enfant a été pour l'instant rejeté par les parlementaires.	2014	Prévu La loi de financement pour la sécurité sociale du 22 décembre 2018 prévoit la mise en place du Cmg structure en tiers payant pour 2022.
	Faire évoluer les conditions d'attribution du complément de mode de garde aux allocataires en service civique	Le service civique ne figure pas dans la liste des situations assimilées à de l'activité, ni dans les cas de dérogation prévus par les textes réglementaires.	2018	En cours Une proposition, visant à ajouter le service civique aux exceptions permettant d'ouvrir droit au Cmg, a été soumise à la Direction de la sécurité sociale pour inscription au Projet de loi de financement de la sécurité sociale (Plfss) 2020.
	Harmoniser les plafonds forfaitaires d'octroi du Cmg quel que soit le type de structures.	Cette demande d'évolution est fortement portée par la Cnaf dans le cadre de la simplification des prestations. Elle est en cours d'expertise avec le ministère.	2014	En cours Cette demande d'évolution est toujours d'actualité en 2019.
	Harmoniser les seuils de viabilité entre les branches Vieillesse, Maladie et Famille pour le versement de la Paje.	Dossier présenté aux administrateurs le 18 décembre 2014. Il est proposé de retenir le critère de l'Oms pour déterminer le seuil de viabilité et la reconnaissance du droit à prestations relatives à la grossesse.	2014	En cours Les travaux sur cette thématique ont été relancés en 2018 - Proposition de créer un nouveau circuit d'échange entre la branche Maladie et la branche Famille à l'étude.
	Mieux informer les familles des choix en matière de PreParE (prestation partagée d'éducation de l'enfant)	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.	2017	Partiellement acquis 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.

Handicap	Supprimer l'exigence du justificatif d'invalidité pour appliquer l'abattement fiscal au titre de personne invalide.	Dossier pris en charge dans le cadre de la Commission de simplification. Rédaction d'une fiche en cours. Avis favorable des administrateurs CplI du 18 décembre 2014.	2014	Acquis.
	Supprimer le calcul trimestriel de l'Aah pour les handicapés exerçant une activité professionnelle.	Cette mesure est portée par les services de la Cnaf dans le cadre de leurs négociations avec le ministère.	2014	Sans suite Cette mesure n'a pas abouti. En revanche, le périmètre du futur revenu universel d'activité pourrait englober l'Aah. Si telle était l'option retenue par les pouvoirs publics, le mode de collecte et de calcul de la base ressources de l'aah pourrait en être bouleversé.
	Ouvrir le droit à l'Ars à tous les enfants à compter de 6 ans, quels que soient le niveau et le type de scolarisation, notamment pour les enfants handicapés.	Dossier présenté aux administrateurs et porté également par le Défenseur des Droits. Le ministère a envoyé en avril 2015 à la Cnaf une directive ouvrant le droit. Une lettre réseau est en préparation pour faire appliquer ce nouveau droit à la rentrée 2015.	2014	Acquis Septembre 2015.
	Prévenir les ruptures de droit (prolongation des accords)	Les droits des allocataires handicapés sont interrompus au moment du renouvellement de l'accord par la Cdaph.	2016, 2017	Acquis Depuis 2018, les accords peuvent être délivrés pour 20 ans (au lieu de 10 aujourd'hui), ce qui devrait limiter les difficultés.
	Moderniser la procédure d'échanges avec les Carsat	Eviter les blocages lors du passage à la retraite des bénéficiaires des minimas sociaux.	2018	En cours Proposition 2018.
	Simplifier les démarches pour les bénéficiaires d'Ajpp	En lien avec les services de la direction des politiques (Dpfas) et 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.	2017	En cours Les modalités de mise en œuvre de la dématérialisation de cet envoi sont actuellement à l'étude.

Aides au logement	Revoir le dispositif de l'évaluation forfaitaire en matière d'aide au logement.	La Cog 2013-2017 prévoit que «la question de la suppression de l'évaluation forfaitaire devra être expertisée».	2014, 2016, 2017	En cours Une jurisprudence récente relance cette thématique plus que jamais. Par ailleurs, la réforme de l'aide au logement qui interviendra prochainement supprimera l'application de l'évaluation forfaitaire du calcul de l'aide au logement.
	Et notamment chez les apprentis	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.	2017	En cours La réforme de l'aide au logement qui interviendra supprimera l'application de l'évaluation forfaitaire du calcul de l'aide au logement.
	Atténuer les effets annexes de la dégressivité des aides au logement	Un dispositif dérogatoire a été mis en place pour 6 mois, de juillet à décembre 2016. Son abandon en janvier 2017 a généré de nombreuses demandes auxquelles le médiateur ne peut répondre qu'en les adressant à la Commission de recours amiable.	2016	Pas de suite
Conditions d'ouverture de droit : titre de séjour	Intégrer les cartes de séjour pluriannuelles à la liste des documents de séjour permettant l'attribution des prestations.	La création de ce nouveau titre de séjour en 2016 a posé questions aux Caf, puisqu'il n'est pas repris dans l'article D512-1 du code de la sécurité sociale qui dresse une liste exhaustive des titres de séjour justifiant la régularité de séjour au regard des prestations familiales.	2018	Acquis En juillet 2018, une instruction technique a été diffusée au réseau, indiquant que les cartes de séjour pluriannuelles permettaient le bénéfice de l'ensemble des prestations.
	Réduire les délais de traitement des demandes de renouvellement de titres de séjour.	Les délais de traitement des demandes de renouvellement peuvent entrainer des ruptures de droits.	2016, 2017	Partiellement acquis En 2018, des consignes ont été diffusées au réseau de manière à ne pas pénaliser les allocataires dont le renouvellement de titre de séjour tardif serait la conséquence des délais de la préfecture.
Conditions d'ouverture de droit : droit au séjour	Considérer qu'il y a activité professionnelle au sens du droit au séjour des ressortissants européens	Le statut d'actif pourrait être reconnu dès lors que la période est couverte par un contrat de travail, sans considération du nombre d'heures ni de la rémunération.	2018	En cours La Dss a été saisie d'une proposition de modification réglementaire en 2019

Droit aux prestations en faveur des enfants étrangers	Clarifier les règles actuelles au regard de la jurisprudence	Les décisions de justice rendue sur les questions de droits aux prestations en faveur des enfants étrangers sont régulièrement défavorables aux Caf.	2018	En cours Un recensement de l'ensemble de ces situations a été lancé en 2019 afin de saisir les pouvoirs publics sur ces problématiques.
Résidence en France	Harmoniser les critères d'appréciation de la condition de résidence dans les différentes branches de la sécurité sociale	Les critères d'appréciation de la condition de résidence diffèrent d'une Branche à l'autre.	2017	En cours Des travaux - initiés par la Direction de la Sécurité sociale - sont actuellement menés.
Résidence alternée	Faire évoluer les règles en matière de droits aux prestations en faveur des enfants en résidence alternée	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. Partage des autres prestations, notamment l'AL, le Rsa, le Cmg et l'Aeeh.	2016, 2017	En cours Deux arrêts du Conseil d'État se sont prononcés en faveur du partage de l'Apl et du Rsa. La réglementation n'a pas évolué mais les Cra peuvent accorder ce partage dans des situations similaires, se basant sur cette jurisprudence. Des réflexions sont actuellement menées sur le sujet, notamment dans le cadre de la fusion des aides au logement.
Rsa	Décentraliser le Rsa	Des directives nationales, ainsi que des éclaircissements sur les points réglementaires auxquels les départements ne doivent pas déroger, permettraient de lisser voire d'annuler ces réglementations départementales qui entretiennent de nombreuses iniquités sur le territoire, dans le respect des prérogatives de chacun bien entendu.	2017	En cours Des réflexions sont engagées concernant la création d'un revenu universel d'activité.
	Mieux apprécier la condition de 5 ans de résidence continue préalable	Les Caf sont confrontées à des difficultés pour 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.	2017	En cours Afin de lever ces questionnements et de préciser les règles d'appréciation de cette condition de résidence une instruction à destination du réseau est en préparation.
	Harmoniser les modalités de prise en compte de la PCH dans le calcul du Rsa	Ces divergences d'interprétation mettent à mal les relations entre les Caf et les Conseils départementaux mais aussi - et surtout - détériorent le service à l'allocataire lequel reçoit des réponses différentes en fonction des administrations et voit ses droits au Rsa minorés du montant de la Pch (dédommagement).	2018	En cours La Direction générale de la cohésion sociale a de nouveau été interrogée en 2019 sur ce sujet afin qu'une position claire soit adoptée et que des consignes soient uniformément diffusées au réseau des Caf.
Divers	Supprimer la prise en compte des ressources des ex-conjoints pour le calcul de l'allocation différentielle.	Grâce aux efforts conjugués du médiateur et de la Direction des Relations internationales de la Cnaf, le ministère a annulé la circulaire de 2006, qui définissait cette règle.	2014	Acquis Une instruction a été adressée au réseau en 2014 pour exposer les nouvelles règles en la matière.



Caisse nationale des Allocations familiales
32 avenue de la Sibelle 75685 Paris cedex 14
www.caf.fr
www.monenfant.fr