



RAPPORT ANNUEL 2019

Juillet 2020







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	25
3 Plan de travail 2018 et perspectives 2019	57
Annexe 1	73
L'organisation de la médiation dans la branche Famille	73
Annexe 2	79
Le bilan des précédents rapports	79

**« Rien n'est plus tragique
que de rencontrer un individu
à bout de souffle, perdu dans
le labyrinthe de la vie »**

Martin Luther King





Édito

La branche Famille de la Sécurité sociale sert 94,6 milliards € de prestations à 13,5 millions d'allocataires ; cette notion un peu administrative décrit en réalité 32,7 millions de personnes dont 13,9 millions d'enfants.

Ces chiffres et les vies, parfois fragiles, qu'ils résument disent combien l'accès au droit ne doit pas seulement être un principe et une théorie mais également et surtout une pratique.

C'est le rôle de chaque employé et de chaque cadre dans chaque Caisse d'allocations familiales.

Parmi eux, une médiatrice, un médiateur, visible et disposant d'un accès direct à la directrice ou au directeur, remplit une fonction spéciale : recours, conseil, vigie tout à la fois. La branche Famille dispose aujourd'hui d'un réseau efficace et reconnu et d'une équipe motivée et influente à la Caisse nationale.

Ce rapport d'activité pour 2019 en est le témoignage.

Vous y trouverez des diagnostics précis, souvent sans concession, des recommandations, qui montrent que chaque histoire individuelle compte et peut contribuer au changement ainsi que des analyses importantes sur l'exercice de la fonction de médiation elle-même.

Ce témoignage constitue aussi une preuve de notre engagement pour le droit et pour les droits de chacune et de chacun. Au moment où ce document paraît et où une pandémie laisse notre pays, notre société et les familles dans une vulnérabilité accrue, je renouvelle au nom de tous les collaborateurs de la Branche cet engagement.

Vincent Mazauric, directeur général





Avant-propos

Les temps forts 2019

- La publication de deux lettres-réseau détaillant le contenu et les modalités de mise en œuvre de la loi Essoc. La première, coécrite avec les autres directions concernées, présentait les grandes lignes du texte impactant la branche Famille. La seconde détaillait plus particulièrement le contenu de l'article 34 consacré à la médiation.
- L'audition du pôle national médiation et de certains médiateurs par France Stratégie dans le cadre d'une étude sur la médiation commandée par l'Assemblée nationale.
- L'organisation en septembre 2019 du 7^e séminaire des médiateurs en Île-de-France.

Principaux résultats 2019

- > **16 046 demandes reçues** auxquelles s'ajoutent 1 846 demandes hors médiation réorientées vers d'autres services.
- 36 % proviennent des allocataires
- 28 % sont liées à une absence de paiement, 27 % à une incompréhension par rapport aux droits et 21 % à l'incompréhension d'un indu.
- 27 % des demandes concernent une aide au logement, 20 % le Rsa et 14 % une prestation liée au handicap.
- 33 % des demandes donnent lieu à révision du dossier.
- > **7 417 053,70 € de rappels**, auxquels s'ajoutent 1 674 620,70 € d'indus annulés suite à médiation.
- > **3 914 364,22 €** d'indus détectés à la suite de l'intervention du médiateur.

Le mot de la responsable du Pôle médiation de la Cnaf

C'est dans une drôle de période que nous avons écrit ce rapport puisque nous sommes en confinement comme la France entière. Ce confinement, aussi pénible soit-il, présente tout de même quelques avantages : il nous a permis de partager sa rédaction avec toute l'équipe du pôle national. Ainsi, pour la première fois, c'est vraiment un travail collectif que nous vous proposons de lire, issu des remontées de notre réseau et de nos observations et contributions à toutes les trois. Nous avons beaucoup échangé sur chaque sujet, partagé nos avis, pour produire un rapport qui soit le reflet de notre activité et permette d'alerter sur nos constats et de relayer nos propositions.

Comme toujours, la médiation est un signal d'alerte, elle ne voit que les situations qui vont mal, alors que des milliers de dossiers sont traités sans difficultés. Toutefois, ces alertes sont indispensables et doivent donner lieu à étude et amélioration pour que la qualité du service rendu à nos allocataires soit toujours meilleure.

Enfin, je tiens dans ce rapport à remercier tout particulièrement mes deux collaboratrices, Sophia Drici et Emmanuelle Liabeuf, dont les compétences et le très grand investissement nous permettent de continuer à progresser et d'accompagner de mieux en mieux le réseau des médiateurs des Caf.

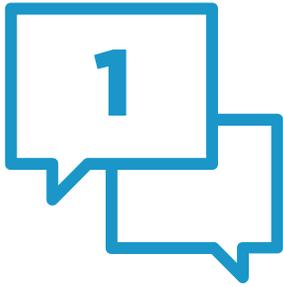
Catherine Duchemin, responsable du Pôle médiation national



L'équipe médiation de la Cnaf

De gauche à droite :
Emmanuelle Liabeuf
Sophia Drici
Catherine Duchemin





La médiation en chiffres

16 046 contacts Médiation dans les Caf en 2019 (soit 80 par jour en moyenne) et 861 au niveau national (soit 4 par jour en moyenne)

Mis en place depuis janvier 2015, notre tableau de bord national s'est depuis enrichi de nombreuses évolutions, qui nous permettent d'affiner nos analyses. Surtout, le travail conduit par le réseau, notamment grâce aux référents régionaux, permet peu à peu une meilleure harmonisation des modalités de saisies des dossiers.

Les récentes évolutions de l'outil facilitent l'exploitation des données par les médiateurs pour élaborer leurs rapports d'activité.

Il reste une marge d'amélioration sensible en la matière. Pour y contribuer, nous avons prévu de consacrer un atelier au tableau de bord lors du prochain séminaire des médiateurs qui se tiendra en octobre 2020.

Nombre de saisines	2016	2017	2018	2019	Évolution 2019/2018
Cnaf	1 001	868	1 290	861	-33,26 %
Caf	17 345	17 448	16 914	16 046	-5,13 %

Au niveau national, la diminution du nombre de dossiers depuis 2018 s'explique par l'évolution de notre manière de les comptabiliser. En effet, nous avons décidé de compter à part les dossiers reçus par les médiateurs mais qui ne relèvent pas de la médiation et sont réorientés vers un autre service. En adéquation avec la loi Essoc (qui prévoit qu'une démarche préalable doit avoir été effectuée par l'allocataire avant qu'il ne puisse saisir le médiateur), nous avons défini 4 critères d'irrecevabilité :

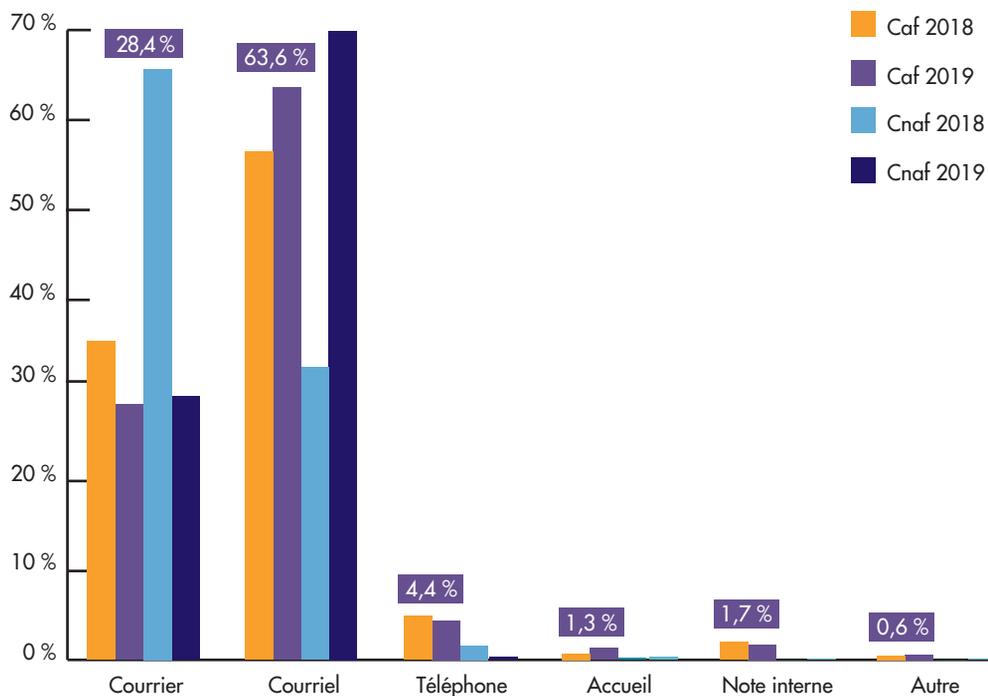
- l'absence de démarche/manifestation préalable;
- l'objet de la demande indéterminé;
- l'objet de la demande hors champ de la branche Famille;
- l'engagement d'un recours contentieux préalable/simultané.

En 2019, ce sont ainsi 1 846 dossiers qui ont été reçus par les médiateurs et ont été réorientés. Cette nouvelle manière de fonctionner nous permet de nous consacrer plus efficacement aux véritables médiations qui demandent du temps et doivent donner lieu à une analyse globale du dossier.

Au niveau national, 861 contacts ont été enregistrés en 2019, auxquels s'ajoutent 6 dossiers hors médiation. Ce nombre est revenu à son niveau de 2017, en grande partie en raison de la forte diminution des demandes émanant des services de la correspondance du Président de la République et de celle du 1^{er} Ministre. Nous avons en effet rencontré ces services et convenu avec eux que toutes les demandes simples seraient adressées aux directions des Caf, à charge pour elles de les traiter selon leur organisation interne. Seules les demandes complexes ou celles restées sans réponse sont maintenant adressées à la Cnaf.

Comme les autres années, les statistiques présentées dans ce rapport sont calculées uniquement sur les 15 569 dossiers 2019 clôturés à la date du 21 février 2020 pour l'ensemble des Caf. Pour ce qui concerne la Cnaf, les statistiques sont basées sur les 749 dossiers clos à cette même date.

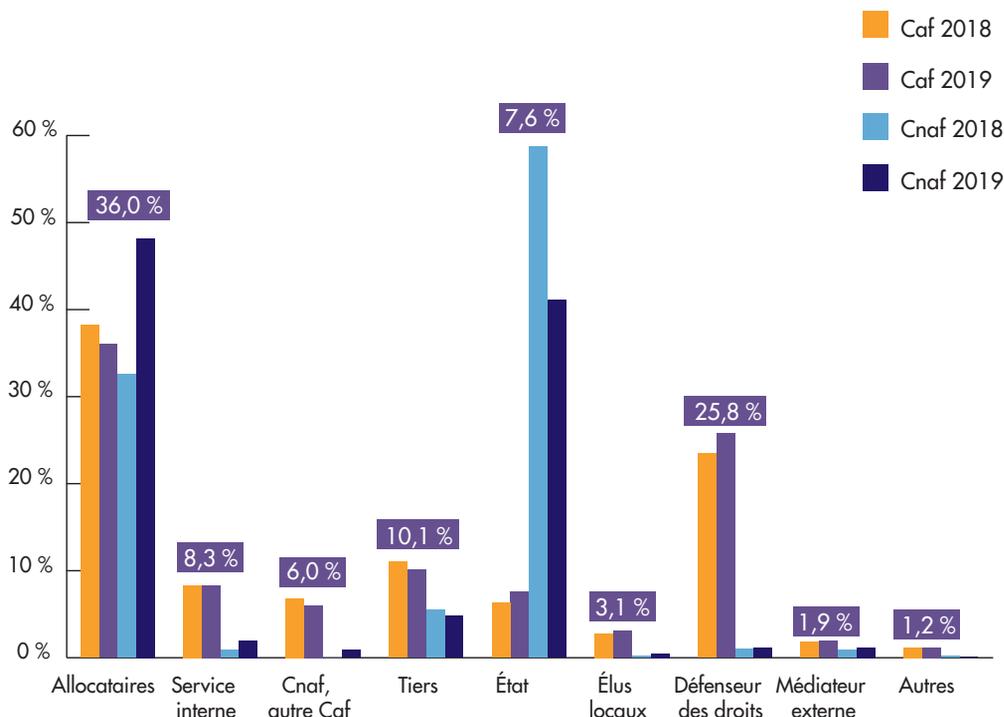
L'écrit est le principal mode de contact du médiateur en Caf comme à la Cnaf



Les courriers et les courriels sont de loin le mode de contact le plus fréquent, notamment parce que les médiateurs limitent le recours à la réponse téléphonique trop chronophage. Le pôle médiation de la Cnaf n'assure une réponse téléphonique que pour les cas les plus complexes. La très forte diminution du nombre de courriers reçus par la Cnaf s'explique par la mise en place du nouveau circuit avec les différents services de l'État. De ce fait, la part relative des courriels redevient primordiale.

Dans les Caf, le courriel continue de prendre le pas sur les courriers, traduisant l'évolution des pratiques des allocataires en matière de relation écrite.

Les services de l'État restent le premier émetteur des demandes adressées à la Cnaf



On observe une relative stabilité de la provenance des demandes de médiation arrivant aux Caf, même si celles émanant du Défenseur des droits continuent de croître (+ 2,3%). Pour ce qui est de la Cnaf, les saisines émanant des services de l'État ont fortement diminué, en lien avec le nouveau dispositif mis en place fin 2018.

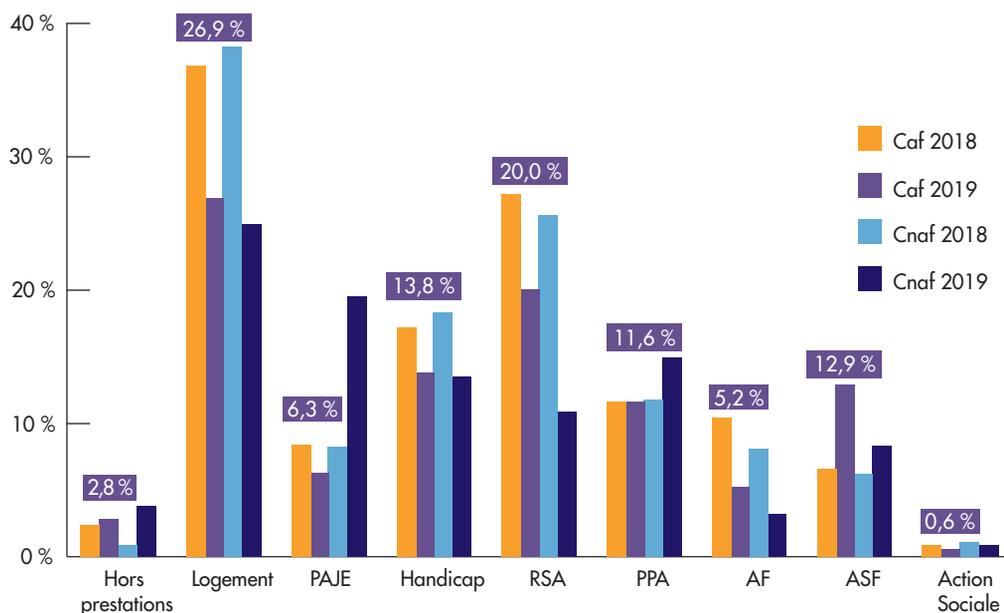
Le logement, premier sujet des demandes de médiation

À la Cnaf comme dans les Caf, les demandes adressées aux médiateurs concernent d'abord les aides au logement : incompréhension quant aux interruptions ou modifications des droits, contestation de l'application de l'évaluation forfaitaire... Toutefois, elles sont en légère baisse par rapport à 2018, tandis que les saisines relatives à la prime d'activité augmentent en lien avec les annonces gouvernementales de début 2019. Une atypie dans ce graphique : la très forte

hausse des demandes reçues par la Cnaf en matière de Paje sont liées au Bug Cmg auquel nous consacrerons un chapitre dans ce rapport. Les sollicitations relatives au Revenu de solidarité active (Rsa) restent élevées, même si elles ont diminué auprès de la Cnaf.

Parmi les autres prestations, on retrouve prioritairement dans les Caf comme à la Cnaf les demandes liées au handicap (13,8% dans les Caf, 13,5% des demandes parvenant à la Cnaf), à l'allocation de soutien familial (en forte hausse) et à la Prestation d'accueil du jeune enfant (Paje).

Les saisines concernant l'action sociale sont peu fréquentes et en baisse régulière (0,6% dans les Caf, 0,9% à la Cnaf).



11% des demandes gérées par les médiateurs des Caf concernent un dossier qualifié de frauduleux, versus 4% pour les dossiers traités à la Cnaf (chiffre stable au niveau local et diminution de 3 points au national par rapport à 2018). 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, la Cnaf a entrepris un travail d'analyse comparée entre Caf du nombre de dossiers médiation rapporté au nombre d'allocataires. Cette analyse donnera lieu à une séance de travail lors du séminaire 2020. Toutefois, le suivi des Caf ayant enregistré le plus de dossiers de médiation apporte des informations intéressantes : il s'agit de Caf de grande taille mais également de caisses où le médiateur est en place depuis plusieurs années, reconnu en interne comme des allocataires. Les dix Caf ayant enregistré le plus de dossiers médiation en 2019 sont les caisses de :

1 ^{er}	Paris
2 ^e	Nord
3 ^e	Bouches du Rhône
4 ^e	Moselle
5 ^e	Seine maritime
6 ^e	Yvelines
7 ^e	Hauts de Seine
8 ^e	Calvados
9 ^e	Isère
10 ^e	Hérault

> **Nombre de dossiers reçus par la Cnaf.** En valeur absolue, mécaniquement, les Caf comptant le plus d'allocataires sont surreprésentées. L'analyse des évolutions de ce classement dans le temps est intéressante : logiquement, les Caf de grande taille génèrent avec une certaine régularité le plus de saisines. Il existe un biais pour la Caf de Paris du fait de sa grande proximité géographique car les allocataires s'adressant à la Cnaf sont nombreux à penser contacter la Caf de Paris (elle représente 10 % des saisines parvenant à la Cnaf). En 2019, une seule Caf n'a saisi aucun dossier dans le tableau de bord national.

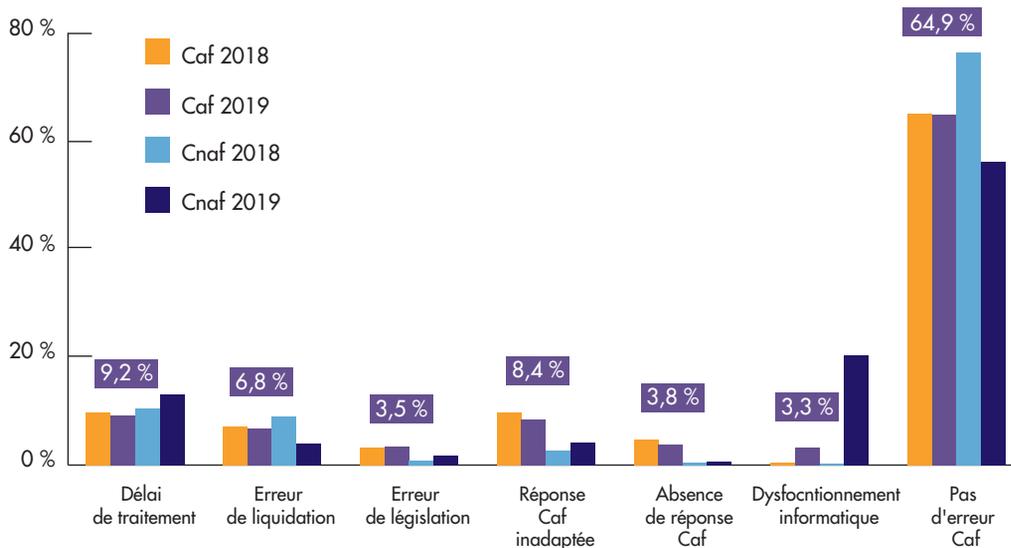
En valeur absolue	Rang 2019	Rang 2018	Rang 2017
Paris	1 ^{er}	1 ^{er}	1 ^{er}
Nord	2 ^e	2 ^e	2 ^e
Val-de-Marne	3 ^e	10 ^e	3 ^e
Bouches du Rhône	4 ^e	2 ^e	2 ^e
Alpes-aritimes	5 ^e	5 ^e	8 ^e
Essonne	6 ^e	9 ^e	6 ^e
Hauts de Seine	7 ^e	6 ^e	7 ^e
Var	8 ^e	8 ^e	4 ^e
Seine-Saint-Denis	9 ^e	4 ^e	7 ^e
Yvelines	10 ^e		

Les délais de traitement des dossiers et les réponses inadaptées 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 reste stable dans les dossiers soumis aux médiateurs et augmente fortement dans ceux gérés par la Cnaf**

Après une diminution de près de 3 points en 2018 par rapport à 2017, le nombre de saisines qui correspondent à une erreur de la Caf s'est stabilisé dans les Caf : 35,1% des dossiers adressés aux médiateurs des Caf en 2019 révèlent une erreur de l'organisme (34,9% en 2018) : délai de traitement, réponse inadaptée, erreur de liquidation ou absence de réponse. Le rôle du médiateur est alors essentiel pour faire rétablir l'allocataire dans ses droits.



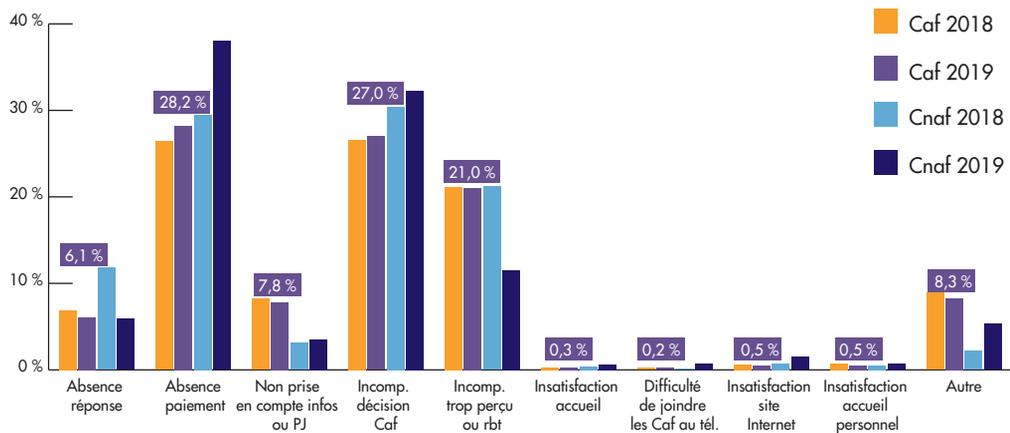
Pour ce qui concerne la Caisse nationale, le nombre de dossiers pour lesquels une erreur Caf a été relevée a fortement augmenté, passant de 23,8 à 43,8%. Cette hausse spectaculaire s'explique en partie par le Bug Cmg que nous avons dû gérer en 2019, mais aussi par la diminution du nombre de dossiers arrivés au pôle national, qui nous laisse le temps d'une analyse plus en profondeur de chacun d'entre eux.

Autre atypie en 2019 : la très forte augmentation des dysfonctionnements informatiques dans les causes des demandes adressées au pôle national (0,3% des demandes en 2018, 20,3% des dossiers en 2019). Là également, c'est la gestion au national du Bug Cmg qui est la cause de cette augmentation.

Pour près de deux demandes sur trois, la responsabilité de la Caf n'est pas directement en cause. L'allocataire n'a pas compris la suppression d'une prestation, conteste un montant, etc. et s'adresse au médiateur pour obtenir une explication. Attention, ces demandes qui révèlent 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

Pour ce qui concerne les motivations des allocataires à saisir le médiateur, les écarts entre Caf et Cnaf sont réduits et les motifs des demandes sont en 2019 globalement 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. Ces deux motifs constituent une part de plus en plus importante des dossiers reçus en médiation.



21% des saisines des médiateurs locaux concernent un indu (11,5% à la Cnaf, en forte baisse), soit parce que l’allocataire le réfute, soit parce qu’il demande une remise de dette ou un aménagement du plan de remboursement. 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.

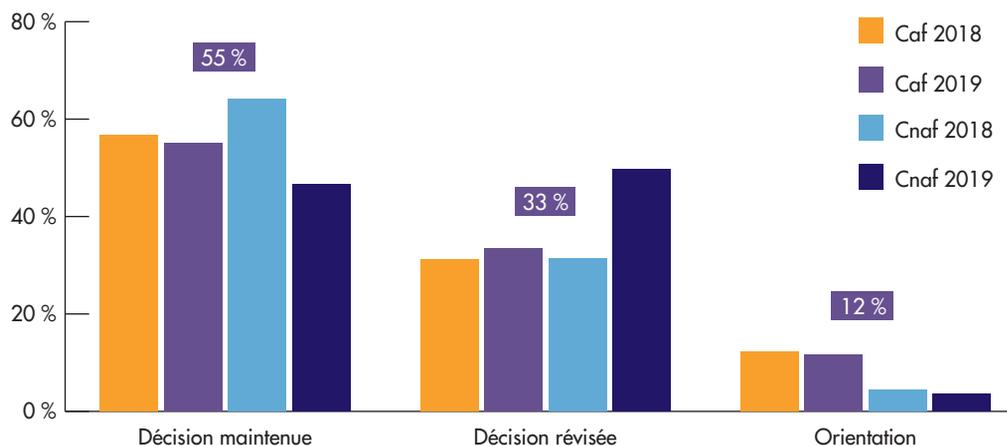
➤ Un tiers des dossiers traités par les médiateurs conduisent à une révision des droits aux prestations

Alors que jusqu’alors, les modes de résolution des saisines adressées aux médiateurs différaient assez peu entre les Caf et la Cnaf, ce n’est plus le cas en 2019. Au niveau local, un tiers des demandes traitées en médiation aboutissent à une révision du droit, pourcentage en très légère hausse par rapport à 2018 (33% en 2019 versus 31% en 2018). C’est un chiffre élevé, supérieur à celui des autres services publics avec lesquels nous travaillons.

Pour ce qui est de la Cnaf, la forte hausse des décisions révisées (39,3% en 2018, 49,7% en 2019) s’explique par 2 évolutions :

- la diminution du nombre de saisines adressées au pôle national qui nous laisse davantage de temps pour une analyse poussée des dossiers ;
- le recrutement au pôle national d’une seconde médiatrice spécialiste de la réglementation, ce qui nous permet des études plus critiques des retours des Caf sur les saisines que nous leur adressons.

Très logiquement, l’orientation, notamment vers un autre service en interne, est plus importante en Caf.



En 2019, l'action des médiateurs a permis de :

- débloquer 3 277 rappels ;
- constater 1 009 indus ;
- faire annuler 526 indus injustifiés.

Les 15 569 dossiers clos suivis en médiation par les Caf en 2019 ont généré :

- 3 914 364,33 € d'indus ;
- 7 417 053,70 € de rappels, auxquels s'ajoutent 1 674 620,70 € d'indus supprimés.

> Le délai de traitement des demandes de médiation est devenu un véritable enjeu du fait de la mise en œuvre de 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 3 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	
	2018	2019	2018	2019
Délai de prise en charge	13,7	13,7	4,2	3,8
Délai de traitement	18,4	16,5	31,9	29,8
Délai réel	32,2	30,7	36,4	38,4

Délais calculés en dates calendaires

Depuis 2018 et le vote de la loi Essoc, les délais se sont considérablement améliorés. Toutefois, le délai de prise en charge des dossiers dans les Caf reste trop long, sachant que dès prise en charge de la demande par le médiateur, celui-ci doit notifier l'interruption des délais de recours légaux. Cela confirme ce que constatent les médiateurs : les processus internes n'ont pas suffisamment intégré la médiation et les dossiers qui lui sont destinés mettent encore trop longtemps à parvenir au médiateur.

À ce titre, une réflexion a été engagée afin de définir un indicateur lié au délai de prise en charge des demandes dans le cadre de la modélisation du processus médiation.

Au-delà de cette problématique, il faut avoir conscience que le délai de traitement n'est pas un indicateur de qualité en matière de médiation : en effet, un dossier particulièrement complexe peut être long à régler, parce qu'il nécessite de faire appel à plusieurs services, à la Caisse nationale, à des partenaires. Par ailleurs, les médiateurs doivent mener une étude globale de la situation des allocataires qui s'adressent à eux, ce qui demande du temps. À la Cnaf comme dans les Caf, le délai de traitement des demandes par les médiateurs continue de s'améliorer d'année en année.





Les constats et préconisations de la médiation

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

Elle 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 encore de nombreuses problématiques reviennent 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

> Le “bug” Cmg a fortement mobilisé les équipes de la Cnaf et le pôle médiation

Le complément de libre choix du mode de garde (Cmg) est une prestation versée aux familles qui ont recours aux services d'un(e) assistant(e) maternel(le), d'une garde à domicile, d'une micro-crèche ou d'un service de garde à domicile pour s'occuper de leur(s) enfant(s) âgé(s) de moins de 6 ans.

Le Cmg emploi direct (recours à un(e) salarié(e) et non à une structure) comprend deux volets :

- une partie qui correspond à une aide au paiement de la rémunération de l'employé (allocation) ;

- une prise en charge des cotisations sociales dues en tant qu'employeur. Cette prise en charge est totale s'il s'agit d'un(e) assistant(e) maternel(le) agréé(e) et partielle dans le cas d'une garde à domicile.

À compter de mai 2019, le calcul et le versement du complément de libre choix du mode de garde emploi direct (Cmg), jusqu'alors effectués par les Caf, ont été transférés à Pajemploi.

Les Caf restent cependant en charge du traitement des demandes de Cmg, de la gestion des changements de situations et de la gestion des indus. Les informations permettant de déterminer le montant du droit et détenues par les Caf (informations relatives au bénéficiaire de Cmg, date d'ouverture et de fermeture du droit, nombre d'enfants, montant du plafond permettant de calculer le droit, etc.) sont transmises à Pajemploi par liaison informatique.

À la fin de chaque mois, l'allocataire complète une déclaration appelée « volet social » comportant notamment le nombre d'heures de garde, les enfants gardés, le salaire...

Pajemploi calcule alors le montant du droit, effectue le versement correspondant et prélève le cas échéant la part des cotisations sociales restant dues.

Toutefois, la compatibilité des systèmes informatiques des Caf et de Pajemploi s'est révélée ne pas être totale. De ce fait, si le transfert de gestion a fonctionné correctement dans la grande majorité des dossiers (98%), la transmission des éléments relatifs au calcul du droit Cmg au Centre Pajemploi a été défaillante pour une petite proportion de bénéficiaires représentant tout de même un nombre non négligeable de parents employeurs (environ 2% des bénéficiaires de Cmg). Les familles concernées se sont vues privées du versement de leurs allocations Cmg alors que dans le même temps, des cotisations sociales, qu'ils ne réglaient pas d'habitude car prises en charge par la Caf, étaient prélevées sur leur compte bancaire par le centre Pajemploi.

Cette difficulté d'ordre informatique a été appelée « bug Cmg » mais il a existé de nombreuses anomalies de natures différentes qui ont produit les mêmes effets : pas de versement ou un versement partiel du droit.

À compter du début du mois de juillet 2019, le service médiation de la Cnaf a été saisi de manière massive par des parents employeurs concernés par ces anomalies.

> Des mesures exceptionnelles ont été prises par la Cnaf et le réseau des Caf

Des mesures exceptionnelles ont été prises à la mi-juillet 2019 et des consignes diffusées au réseau afin de rétablir le droit aux allocataires des Caf dans les meilleurs délais.

Pour pallier l'absence de versement de l'allocation Cmg, un accompagnement social a été proposé par les Caf aux familles les plus précaires, avec le cas échéant le versement d'un acompte ou d'une aide d'urgence. Par la suite



et une fois les problèmes résolus, ces acomptes ont été remboursés par des retenues sur les autres prestations versées ou directement par la famille.

Concernant les cotisations sociales, Pajemploi a mis en place une commission pour étudier la possibilité de rembourser les cotisations déjà prélevées. Certaines familles ont été invitées à faire opposition à ces prélèvements auprès de leur banque pour l'avenir.

Dans la plupart des Caf, des cellules dédiées ont été mises en place pour la gestion de ces situations.

Les équipes informatiques ont également travaillé sur des requêtes informatiques correctives pour résoudre ces dysfonctionnements.

Les premiers dossiers ont été régularisés tandis que de nouveaux bénéficiaires voyaient leurs dossiers affectés par de nouveaux blocages informatiques.

Au premier trimestre 2020, certains dossiers n'étaient pas encore résolus.

> Le pôle médiation nationale a pris une large part dans la gestion des dossiers concernés

159 parents employeurs concernés par les anomalies Cmg ont saisi la médiation nationale en 2019. 48 702,54 € d'acomptes ont été versés sur ces dossiers. Leur résolution a donné lieu à 245 271,93 € de rappels, ce qui démontre l'importance de l'enjeu financier pour ces familles.

Le service médiation de la Cnaf a rédigé et diffusé en septembre 2019 un petit guide à destination des médiateurs « Prendre en charge des médiations liées aux anomalies Cmg », leur demandant par ailleurs de se montrer réactifs sur ce sujet.

La loi Essoc a rappelé que le médiateur n'intervient que si une démarche préalable pour tenter de résoudre le litige a déjà été tentée. Par ailleurs, celui-ci fait le lien avec les services gestionnaires et ne traite pas directement les dossiers.



Pour gérer ces situations d'urgence et souvent en première intention, le médiateur n'est donc pas forcément l'interlocuteur le plus pertinent. Dans un grand nombre de Caf, des cellules dédiées à ce problème ont été mises en place avec des techniciens en capacité de prendre contact avec l'allocataire, de redresser le dossier si besoin et de procéder dans le même temps au versement d'un acompte.

Toutefois, certaines directions ont associé leurs médiateurs à la résolution de ces problèmes en tant qu'interlocuteur privilégié des parents employeurs, ce qui s'est révélé être une organisation efficace, l'allocataire disposant d'un contact unique pour faire un point sur sa situation et ses difficultés et surtout, pour pouvoir suivre l'évolution de son dossier.

Les médiateurs peuvent aider à tirer des leçons sur la gestion du problème

Outre les aspects techniques à l'origine du problème (mauvaise gestion des caractères spéciaux dans les noms, incompatibilité des systèmes informatiques, difficile articulation avec la perception d'une autre prestation non cumulable ou partiellement cumulable : PreParE à taux plein, Cmg structure...), des leçons peuvent, selon nos constats, être tirées sur la manière dont le problème a été géré.

• Améliorer le délai de détection et de prise en charge des anomalies

La détection, le diagnostic, la mise en place de mesures correctives dans le système d'information ou manuelle s'est avérée longue. Il a en effet fallu deux échéances de versements non honorées (mai et juin) pour que le réseau des Caf et Pajemploi constate qu'une partie des bénéficiaires décrivaient les mêmes difficultés : non versement de l'allocation en dépit des volets sociaux complétés, nom des enfants n'apparaissant plus dans les volets sociaux...

De l'analyse des réclamations des allocataires ayant saisi la médiation, il apparaît que ceux-ci, lorsqu'ils s'adressaient à leur Caf pour faire part de leur problème, compte tenu de l'imbrication des deux organismes, ont été massivement renvoyés vers Pajemploi après vérification de l'ouverture effective des droits (traitement de la demande et conditions administratives remplies).

Les réponses de Pajemploi, peu habitués à la gestion de la relation allocataire, dénotaient alors une défiance presque systématique par rapport aux propos des parents employant un(e) assistant(e) maternel(le) ou une garde à domicile. Lorsqu'un parent faisait part de ses difficultés pour valider les volets sociaux, la réponse apportée consistait le plus souvent à lui rappeler ses obligations en tant qu'employeur de devoir déclarer son salarié et de le payer.

Ces malentendus n'ont pas permis une détection et une prise en charge suffisamment rapide du problème.

- **Mieux organiser l'information des équipes et la communication vers les allocataires**

Les allocataires ayant saisi la médiation nationale étaient en recherche d'un interlocuteur et demandeurs d'informations autres que les réponses automatiques que leur adressaient Pajemploi ou leur Caf, les deux organismes les renvoyant l'un vers l'autre.

Une fois les anomalies identifiées, plusieurs jours ont encore été nécessaires pour obtenir des consignes. Lorsque celles-ci ont été diffusées, la médiation a constaté qu'elles n'étaient pas forcément connues des agents en charge de la réponse téléphonique ou des courriels de premier niveau. Ce fut parfois le cas dans les Caf mais plus encore lorsque les parents employeurs tentaient de joindre Pajemploi par téléphone. En effet, Pajemploi est une offre de service du réseau des Urssaf. Or, la plateforme téléphonique mise en place n'est pas spécifique à Pajemploi et peu d'agents avaient été sensibilisés aux mesures d'urgences prises. De ce fait, les allocataires continuaient à être renvoyés vers leur Caf ou le site Internet de Pajemploi et n'étaient pas orientés vers les dispositifs adéquats.

Par ailleurs, tout au long de la résolution des anomalies, les agents en charge du contact allocataire ont manqué de visibilité sur les délais de résolution du problème malgré les points de situation régulièrement adressés par la Cnaf au réseau.

Des correctifs ayant été effectués, le réseau espérait que la majorité des anomalies seraient résolues courant septembre. Finalement, certaines ont perduré jusqu'en décembre. En 2020, il subsiste encore quelques dossiers non résolus.

- **Clarifier et élargir les conditions d'accès à un acompte**

Pour soutenir les familles impactées, il a été recommandé aux Caf de verser des acomptes aux familles en « détresse sociale ». Sous cette dénomination un peu vague, étaient ciblés les bénéficiaires de minima sociaux, les familles monoparentales et celles ayant un quotient familial faible.

Toutefois, ces consignes ont été appliquées de manière disparate dans le réseau. Certaines Caf ont systématiquement refusé de procéder au versement d'acomptes, au mépris des consignes de la caisse nationale.

Si ce refus a été fortement préjudiciable aux parents employeurs concernés, la médiation a constaté que la grande majorité des Caf avait joué le jeu, au-delà même de ce qui était préconisé en interprétant « détresse sociale » par « difficultés financières » au sens large dans la mesure où l'enjeu financier important (les sommes en jeu sont vite élevées si on ajoute le salaire de l'assistante maternelle aux charges sociales) pouvait même mettre dans une réelle difficulté des familles disposant de deux salaires confortables et ne répondant pas aux critères édictés.



“Bonjour, je me permets de vous contactez suite aux soucis rencontré avec Pajemploi et la prestation Cmg que je ne touche plus. En effet depuis mai je ne touche plus mon Cmg, mon enfant n'existe plus pour Pajemploi, la Caf ne peut rien faire, Pajemploi me balade en me promettant rétablissement depuis début juin. Je suis prélevée des cotisations sociales. Je n'ai pas payé mon assistante maternelle, n'ai pas pu faire ma déclaration pour sa fiche de salaire et suis contrainte de la licencier. Je suis au Rsa, sans aide extérieure possible, ma voiture ma lâchée, je suis dans l'incapacité de la réparer, en campagne et sans moyen de me déplacer, je ne peux plus payer de courses, nourrir mes enfants, j'ai des frais de découvert (non autorisé), d'appel à Pajemploi, à la Caf, mes prélèvements sont rejetés. Je ne m'en sors plus. J'ai contacté des media locaux pour essayer de débloquer les choses. Je ne sais plus vers qui me tourner. Je suis dans une situation catastrophique et n'ai plus de recours.”

Mme C, Caf 59



- **La désorientation des bénéficiaires d'Aah interrogés sur leurs revenus de placement**

Début 2019, la Cnaf a été interpellée par le Secrétariat d'État chargé des personnes handicapées, ainsi que par des associations, à la suite de l'envoi d'une notification adressée en décembre 2018. Celle-ci demandait aux allocataires bénéficiaires d'allocation aux adultes handicapés (Aah) rattachés fiscalement à leurs parents de préciser sous huitaine, le montant et la nature des revenus de placement concernant respectivement leurs parents et eux-mêmes.

Madame

L'administration fiscale nous a communiqué un montant de revenus de placement pour votre foyer (Revenus des valeurs et capitaux mobiliers, Plus-values et gains divers, Revenus fonciers...).

Merci de préciser les natures et montants perçus par :

Vous	Nature :	Montant :
Vos parents	Nature : <i>Revenus</i> ...	Montant : <i>16.68</i>

Vous devez nous renvoyer cette lettre sous huit jours, complétée, datée et signée.

L'envoi de cette notification a généré beaucoup d'incompréhension de la part des familles car elle pouvait laisser penser que les bénéficiaires seraient pénalisés par les revenus de leurs parents. Or, les revenus des parents ne sont pas pris en compte dans le calcul des droits à l'Aah.



Bonjour,

Dans un courrier en date du 14 décembre 2018, la Caf demande le montant des revenus de placement pour ma fille et ses parents. C'est la première fois qu'une telle demande est faite concernant les parents. Or dans la Loi d'orientation du 30/06/75, il est précisé que les revenus des parents n'entrent pas dans le calcul de l'Aah.

Je m'interroge sur le sens de cette démarche et souhaite connaître qu'elle en est la base légale ?

Monsieur V. – Montesson (78) – 23/01/2019

Conformément aux recommandations nationales (diffusées via une instruction technique le 6 mars 2019), des explications et des précisions quant aux informations attendues ont été apportées aux familles et aux associations représentatives des personnes handicapées. Ces associations ont par ailleurs été sensibilisées à l'importance du renvoi des informations nécessaires.

Les médiateurs des Caf, alertés en parallèle sur ces difficultés, ont porté une attention particulière à ces situations. Le réseau des médiateurs a ainsi été fortement mobilisé afin d'apporter les explications nécessaires aux familles.



Réponse de la médiatrice administrative de la Caf 78 - 21/03/2019

(...) Vous vous interrogez sur la nature des ressources retenues pour le calcul des droits de votre fille K.

Les droits AAH sont calculés sur la base des ressources annuelles du bénéficiaire, et ceux de son conjoint ou concubin s'il vit en couple.

Ces ressources sont transmises directement à la Caf par la Direction générale des finances publiques.

Certains cas particuliers nécessitent des précisions complémentaires sur ces ressources communiquées.

C'est notamment le cas pour les bénéficiaires de l'Aah rattachés fiscalement à leurs parents. Si le foyer fiscal perçoit des revenus de placement (capitaux mobiliers, plus-values, revenus fonciers...), la Caf doit s'assurer que ces revenus de placement sont des revenus de la personne handicapée et non ceux de ses parents.

C'est à cet effet qu'un questionnaire vous a été adressé le 14 décembre 2019. Vous avez indiqué que les revenus de placement déclarés pour l'année 2017 étaient les vôtres et non ceux de votre fille K.

La Caf a en conséquence rectifié les ressources enregistrées. Je vous confirme que les droits Aah de votre fille K. sont calculés sur la base de ressources nulles.

Aussi, durant l'année 2019, un travail de réécriture des notifications destinées aux bénéficiaires d'Aah a été conduit par la Cnaf avec les têtes de réseau associatives représentatives des personnes handicapées et prioritairement la notification en question.

Les modifications apportées à cette notification consistent pour l'essentiel à :

- ne plus demander les revenus de placement des parents ;
- préciser de manière exhaustive le type de revenus à déclarer ;
- modifier le délai maximal laissé à l'allocataire pour renvoyer le formulaire (un mois au lieu de huit jours).

Monsieur

Les revenus de placement imposables (revenus des valeurs et capitaux mobiliers, plus-values et gains divers, revenus fonciers) sont pris en compte pour le calcul de vos droits à l'allocation aux adultes handicapés.

Pour les personnes rattachées au foyer fiscal de leurs parents, l'administration fiscale nous a communiqué un montant de revenus de placement pour tout le foyer sans distinction entre ceux de vos parents et les vôtres.

Nous avons donc besoin d'informations complémentaires au titre de vos seuls revenus propres (et ceux de votre conjoint si vous vivez en couple) pour assurer le bon calcul de vos prestations et le respect de vos droits.

Veillez nous préciser les natures et montants IMPOSABLES perçus par :

Vous :	Nature	Montant

Votre conjoint :	Nature	Montant

Merci de nous renvoyer ce courrier dans le mois complété et signé.



Dans la perspective du renouvellement des droits au 1^{er} janvier 2020, ce formulaire a été adressé automatiquement aux allocataires concernés (environ 27 000) le 28 novembre 2019.

Les associations de personnes handicapées ont été de nouveau sensibilisées sur la nécessité de retourner le formulaire complété dans les meilleurs délais sous peine d'interruption ou de réduction à tort du montant des droits.

En parallèle, une campagne d'information a été organisée :

- un article a été posté sur [caf.fr](http://www.caf.fr/allocataires/actualites/2019/aah-et-revenus-de-placement) : Aah et revenus de placement
<http://www.caf.fr/allocataires/actualites/2019/aah-et-revenus-de-placement> ;
- un Sms « d'appel » a été envoyé plusieurs jours après l'envoi de la notification pour rappeler l'importance de bien renvoyer la déclaration de ressources 2018 ;
- un Sms « de relance » a été adressé aux allocataires qui n'avaient pas répondu plusieurs semaines après l'envoi de la notification.

Le réseau des Caf a également été alerté et mobilisé afin de prioriser le traitement des retours.

Par un travail conjoint avec les associations représentatives des bénéficiaires et le réseau les dysfonctionnements constatés début 2019 ne se sont pas répétés en 2020. La médiation ne peut que saluer ce type d'initiative et encourager son développement sur d'autres sujets.

➤ **Les difficultés liées à la qualification de la vie maritale**

Le Conseil d'État a rendu le 20 mai 2016 une décision relative à l'appréciation d'une situation familiale qui conforte et précise les critères d'appréciation de la vie de couple par les Caf.

Le Défenseur des droits a publié en septembre 2017 un rapport relatif à la lutte contre la fraude aux prestations sociales dans lequel les organismes de sécurité sociale sont invités à « former les agents en charge du contrôle aux particularités de l'enquête visant à établir un concubinage » et à ne pas inverser la charge de la preuve (recommandation n°10).

Dans son rapport, le Défenseur des droits rappelle que le concubinage demeure une situation de fait qui se prouve par tous moyens (attestations, inscription du nom du conjoint auprès d'autres administrations...). A ce titre, le Défenseur des droits reconnaît que « bien qu'intrusif, le critère de la vie de couple est fondamental puisqu'il permet de distinguer le concubinage de l'hébergement ou de la colocation (...) ». Ceci étant, il constate que, dans certains dossiers, la qualification de la vie de couple révèle « une appréciation subjective souvent erronée de la notion de concubinage par les organismes. »

L'évolution de la société voit se développer certaines organisations de vie qui atténuent la portée du critère du domicile commun pour distinguer une situation de couple d'une situation d'isolement : couples avec deux adresses



distinctes versus séparations avec maintien de domicile commun. Ces situations réinterrogent la gestion par les Caf de la situation familiale.

Il convient également de souligner que, si les fausses déclarations relatives à l'isolement existent, elles ne sont pas systématiquement intentionnelles et que, dans certaines situations, la prise en compte d'une vie de couple peut être plus favorable dans le calcul des prestations.

Aussi, les médiateurs sont régulièrement sollicités par des allocataires qui contestent la qualification de leur situation en « vie maritale ». Dans certains cas, il s'agit d'allocataires n'estimant pas être en concubinage car ils ne sont pas mariés mais vivant bien maritalement... dans d'autres, il s'agit d'allocataires ne vivant effectivement pas en couple mais partageant le même logement pour des raisons variées.

C'est dans ce contexte qu'en octobre 2018, une instruction technique, issue des travaux menés conjointement par le pôle médiation national et la DPFAS est venue mettre à jour la définition de la notion de couple et d'isolement en Caf et proposer quelques fils conducteurs sur la manière de gérer l'appréciation de cette notion.

L'instruction rappelle que le principe phare demeure celui du déclaratif en vertu duquel il convient, lors du traitement du dossier, de prendre en compte la situation déclarée par l'allocataire. Seules certaines situations source de doute ou nécessitant un accompagnement spécifique pourront échapper à cette règle.

Elle précise également les critères de communauté de vie et de communauté d'intérêt à prendre en compte. En effet, le concubinage doit être déterminé selon un faisceau d'indices concordants. Ces indices doivent avoir trait d'abord aux éléments attestant d'une vie commune, et, ensuite, à une communauté d'intérêts matériels et affectifs du couple.

1. La communauté de vie comprend la domiciliation et des éléments de notoriété

Si l'adresse commune est un élément important pour établir ou non une communauté de vie elle n'est pas une condition sine qua non.

Au-delà des situations dans lesquelles il y a communauté de vie avec adresse commune, les évolutions sociales font apparaître des communautés de vie avec des adresses séparées (pour raisons familiales par exemple) et des séparations d'allocataires avec maintien d'un domicile commun de manière temporaire ou le cas échéant plus pérenne. C'est pourquoi il faut recourir à un faisceau d'indices pour établir ou exclure une communauté de vie.

2. La communauté d'intérêts comprend des aspects matériels et affectifs

D'un point de vue matériel, elle se définit comme étant le partage des ressources et des charges.

Sur le plan affectif, la communauté d'intérêts se définit d'abord autour de la prise en charge matérielle et affective des enfants. En l'absence d'enfant en commun, la communauté d'intérêt sur le plan affectif peut notamment être recherchée par rapport à l'hébergement dans la famille d'un des deux membres du couple, le fait de subvenir aux besoins du conjoint ou encore l'absence de démarche de séparation.

La diffusion de cette instruction a permis de clarifier ces notions et d'appuyer les médiateurs dans la révision de certaines situations. Ainsi, en 2019, 300 saisines médiation ont porté sur cette problématique dont 1/4 a abouti à une régularisation.

Toutefois les médiateurs continuent d'être fréquemment sollicités sur ce sujet (représentant jusqu'à 25% des saisines dans quelques cas) et certaines Caf continuent d'appliquer des consignes plus strictes que les recommandations nationales en imposant même parfois de nouveaux critères, par exemple le caractère exclusif de la relation pour définir le concubinage.

Le présent rapport est donc l'occasion de rappeler les consignes nationales.



RAPPELS DE LA MÉDIATION

- **Le doute bénéficie à l'allocataire**
- **Le concubinage doit être déterminé selon un faisceau d'indices concordants. Ces indices doivent avoir trait d'abord aux éléments attestant d'une vie commune et, ensuite, à une communauté d'intérêts matériels et affectifs du couple.**

Outre l'instruction technique du 17 octobre 2018, les courriers « Information vie maritale » ont été adaptées afin notamment de ne pas limiter les situations de couple en séparation géographique aux cas liés à des contraintes professionnelles.

Par ailleurs, un article a été intégré sur la page d'accueil de caf.fr afin de mieux informer les allocataires sur les notions de couple et d'isolement, en vue de les sensibiliser à la nécessité de déclarer la vie de couple sans attendre sa formalisation éventuelle par un PACS ou un mariage. (Cf. supra).



CÉLIBATAIRE HIER ET AUJOURD'HUI EN COUPLE ?

Si vous ne vivez plus seul, vous devez modifier votre profil dans l'Espace Mon Compte ... lire la suite.

Le montant des prestations familiales et sociales dépend notamment de votre situation familiale.

QU'EST QUE LA VIE EN CONCUBINAGE ?

Le concubinage - également appelé union libre ou vie maritale - se caractérise par une vie commune stable et continue, entre deux personnes, vivant en couple (article 515-8 du code civil). Ceci implique une communauté d'intérêt affective comme :

- partager un même logement. Toutefois, si vous vivez dans deux logements différents, vous serez considéré comme vivant en couple si vous remplissez au moins un des critères suivants :
 - participer aux charges du ménage : il s'agit d'une participation financière, matérielle (loyer, électricité, eau, courses...) et affective (éducation des enfants) ;
 - être considéré en concubinage de manière notoire et continue : c'est le fait d'être considéré comme vivant en concubinage par l'administration, la mairie, l'école...

Vous pouvez donc vivre en couple sans être marié ou pacsé.

Vous êtes concerné ? N'attendez pas pour déclarer votre situation : Espace Mon Compte > Consulter ou modifier mon profil.

Enfin, afin d'outiller davantage les agents dans l'appréciation de ces situations parfois complexes, un Mémento "Qualification de la fraude" a été élaboré par un groupe de travail pluridisciplinaire intégrant des médiateurs.

Il s'agit d'un outil d'aide à la qualification de la fraude dans le cadre du « droit à l'erreur » instauré par la loi Essoc, permettant de déterminer si l'aspect intentionnel est bien caractérisé, notamment dans les cas de vie maritale.

> La problématique liée à la détection de rappel et/ou compensation en cas de fraude

En 2019, le Pôle médiation de la Cnaf a été interrogé sur la bonne procédure à appliquer lors de la régularisation des dossiers fraude sur la troisième année. La problématique porte sur les dossiers qualifiés en fraude, pour lesquels il est décidé de redresser les dossiers sur les trois années précédentes afin de détecter des indus potentiels.

En effet, une prescription biennale (de deux ans) s'applique pour le versement des prestations (prescription extinctive : les bénéficiaires ont deux ans pour faire valoir leurs droits à défaut de quoi ces droits sont définitivement perdus) mais aussi pour la récupération des sommes indûment versées (prescription acquisitive : passé ce délai de deux ans, les droits versés sont définitivement acquis et la Caf ne peut plus réclamer les sommes qui auraient été servies à tort).

Toutefois, en cas de fraude, la Caf peut se prévaloir de la prescription applicable en matière pénale et qui est de 3 ans pour réclamer les prestations obtenues à tort par des manœuvres frauduleuses.

Cependant, l'application de cette « levée » de prescription sur la troisième année dont le calcul doit être réalisé manuellement, n'est pas effectuée de manière uniforme selon les Caf.

Jusqu'à présent (et encore maintenant dans certaines Caf), la décision de levée de prescription sur la troisième année entraînait la révision du dossier dans sa globalité en prenant en compte la situation réelle de l'allocataire, comme cela est pratiqué (même en cas de fraude) pour la période correspondant à la prescription biennale.

Néanmoins, certaines Caf ne procèdent pas à un recalcul global des droits, considérant qu'en matière de fraude et pour la troisième année, seuls les indus doivent être détectés. Cette analyse se base sur une réponse de la Cnaf qui préconise d'exclure une régularisation pouvant aboutir à des compensations entre prestations et des rappels. À ce titre, il est préconisé « d'isoler » les paiements à tort qui auraient été effectués en l'absence de toute compensation.

Cette position est confirmée par l'analyse de la Direction des politiques familiales et sociale de la Cnaf qui considère que la révision des droits ne peut s'opérer que dans un délai de deux ans, conformément à la prescription biennale de l'action en paiement visée à l'article L.553-1 du code de la sécurité sociale. Une levée de prescription n'est possible que pour les cas sociaux dignes d'intérêt, qui excluent d'office les situations de manœuvres frauduleuses (Cf. lettre ministérielle du 7 juin 1978).

Cette analyse a généré beaucoup d'incompréhensions et de réactions de la part du réseau des médiateurs, particulièrement pour les cas de compensations entre prestations. Cette pratique n'est d'ailleurs pas mise en œuvre dans toutes les Caf.

En effet, dans certains cas, s'il est fait abstraction des droits réels lors de la régularisation, notamment en présence de compensations, le montant de la dette « frauduleuse » se trouve fictivement augmenté et l'impact financier artificiellement gonflé.

Quelques exemples :

Rsa et Allocation de soutien familial (ASF)	Rsa et Prime d'activité
L'allocataire n'a pas déclaré la pension alimentaire perçue, doit-on continuer à prendre en compte le montant de l'ASF (finalement créancée) dans le calcul du Rsa ?	L'allocataire qui aurait dissimulé une activité professionnelle verrait son Rsa créancé la troisième année sans pour autant pouvoir prétendre au bénéfice de la Prime d'activité ? Alors que la demande de Rsa vaut demande de Prime d'activité ?
Complément familial majoré et Complément familial de base	Allocation de base et complément familial
En cas d'isolement non avéré, le Complément familial majoré serait créancé en faisant abstraction des droits au Complément familial de base ? Alors que la prestation est versée sans demande à partir du moment où la situation (revenus, composition familiale) est connue de la Caf ?	Une famille de quatre enfants qui aurait dissimulé le départ du quatrième enfant, celui âgé de moins de trois ans permettant de prétendre au versement de l'allocation de base, ne verrait pas son droit au complément familial (versé si la famille assume la charge d'au moins trois enfants) étudié ?

La problématique se pose plus généralement pour tout calcul de droit entre prestations qui se compensent.

En parallèle, des médiateurs ont alerté le Pôle national en signalant que la demande de remboursement d'une dette, sans compensation des sommes éventuellement dues à l'autre partie, relève en droit des « cas d'enrichissement injustifié ou enrichissement sans cause ».

En effet, si on se situe dans le cadre de la réparation intégrale du préjudice, la demande de réparation concerne tout le préjudice mais rien que le préjudice :

« L'objectif de l'indemnisation est de replacer le plus exactement possible la victime dans la situation qui aurait été la sienne, n'eût été la faute commise, c'est-à-dire la situation dans laquelle elle aurait été si le contrat avait bien été exécuté.

L'indemnisation à établir doit être telle que le demandeur ne devrait être ni appauvri, ni enrichi, suite au règlement. La règle de la réparation intégrale du préjudice se veut d'application universelle, quel que soit le type de situation préjudiciable et de préjudice subi (...). »

De plus, même s'il s'agit d'une fraude, le fait de ne procéder qu'à une régularisation négative des droits sur la troisième année - indépendamment de l'application d'une pénalité ou autre - ne risque-t-il pas de s'apparenter à une double sanction ?

Pour la troisième année, il y a un conflit entre la prescription de l'action en paiement de l'allocataire (de deux ans) et la prescription en matière de récupération de l'indu qui, en présence d'une fraude, est portée à trois ans : l'allocataire ne peut plus faire valoir ses droits à d'autres prestations durant cette période tandis que la Caf peut encore lui réclamer les prestations versées à tort.

La position de la Cnaf s'appuie principalement sur le fait que la levée de prescription n'est possible que pour les cas sociaux dignes d'intérêt (excluant d'office les cas de fraude). Pour ce qui est des rappels, cela peut sembler logique ; mais la problématique porte surtout sur les compensations.

En effet, une prestation avait pu ne pas être servie parce que l'allocataire percevait une autre prestation dont le bénéficiaire faisait obstacle à l'attribution de la première (un montant moins important). Toutefois, dès lors qu'il est mis fin au droit à la prestation initialement servie (détection d'un indu), le droit à la prestation non cumulable doit être étudié.

Peut-on considérer dans ces situations et lorsqu'on se situe dans la troisième année, que l'action en paiement de l'allocataire est prescrite pour une prestation qui ne nécessitait pas de déposer une demande et alors même que l'allocataire se manifestait régulièrement auprès de sa Caf ?

Ce sujet, assez complexe juridiquement, devrait faire l'objet d'une nouvelle expertise par les services de la Cnaf. Selon les conclusions de l'expertise, il n'est pas exclu que la recommandation soit suivie.



PRÉCONISATION DE LA MÉDIATION

Lors du réexamen sur la troisième année des dossiers qualifiés en fraude, détecter les indus **et les compensations** éventuels.

Il ne s'agit pas de permettre aux allocataires d'accéder à des droits qu'ils n'auraient pas fait valoir dans les temps mais de les remettre dans la situation exacte dans laquelle ils se seraient trouvés s'ils n'avaient pas employé des manœuvres frauduleuses.



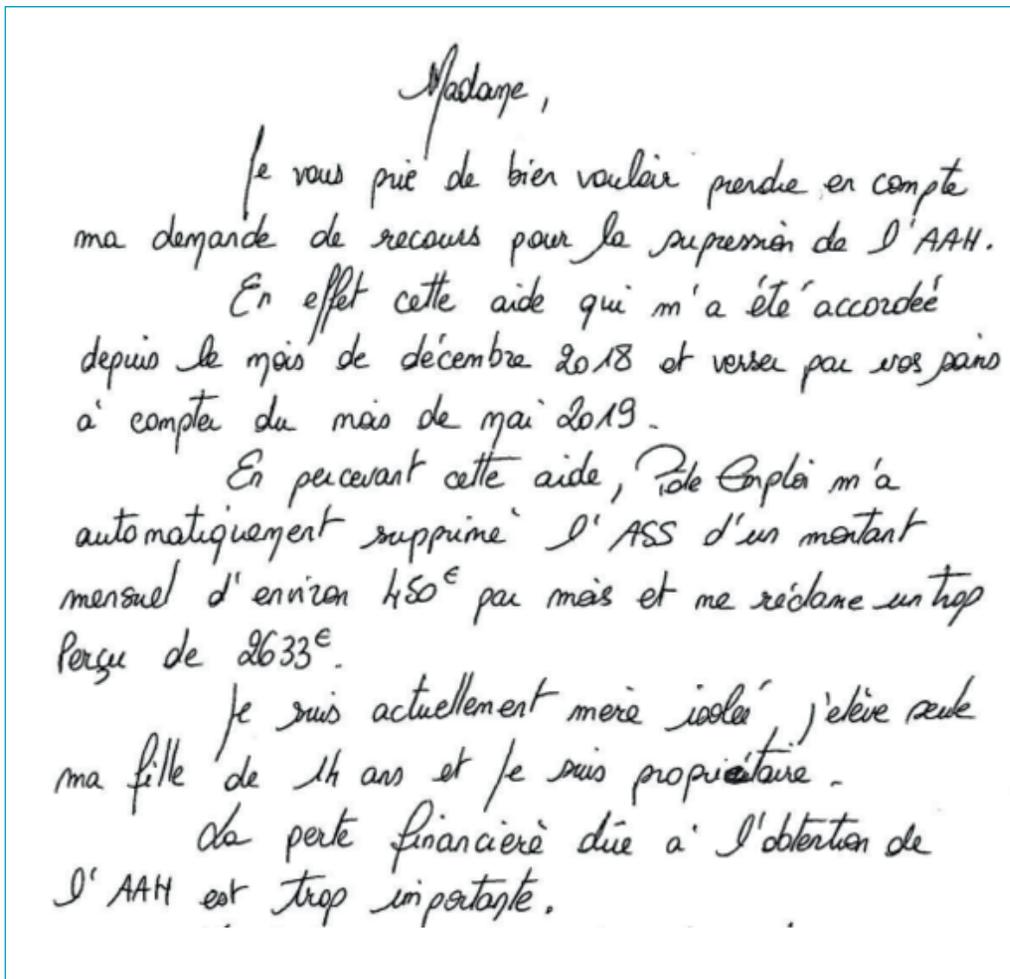
Les constats liés à la réglementation

> Les pertes de revenus des demandeurs d'emploi en situation de handicap induites par la mesure de non-cumul Aah/Ass

Depuis le 1^{er} janvier 2017, conformément à l'article 87 de la loi de finances 2017, les allocataires ne peuvent plus cumuler l'Allocation aux adultes handicapés (Aah) – versée par la Caf – et l'Allocation spécifique de solidarité (Ass) – versée par Pôle emploi. Ce changement ne s'applique qu'aux nouveaux

demandeurs. Or, dans certains cas, le droit à l'Aah est inférieur à l'Ass (voire nul), notamment en cas de perception d'une pension d'invalidité.

Dans ce contexte, certaines Caf sont amenées à enregistrer des accords Aah d'un montant mensuel inférieur à celui de l'Ass, avec effet rétroactif. En conséquence, les droits à l'Ass sont interrompus, des indus sont générés par Pôle emploi durant la période considérée et la Caf règle en parallèle l'Aah pour un montant moindre.



Madame,

Je vous prie de bien vouloir prendre en compte ma demande de recours pour la suppression de l'AAH.

En effet cette aide qui m'a été accordée depuis le mois de décembre 2018 et verser par vos soins à compter du mois de mai 2019.

En percevant cette aide, Pôle Emploi m'a automatiquement supprimé l'ASS d'un montant mensuel d'environ 450€ par mois et me réclame un trop perçu de 2633€.

Je suis actuellement mère isolée, j'éleve seule ma fille de 14 ans et je suis propriétaire.

La perte financière due à l'obtention de l'AAH est trop importante.

Certains allocataires souhaitent donc renoncer à leur droit Aah au profit de l'Ass au vu de leur perte financière. Toutefois, la réglementation ne prévoit pas cette possibilité. La problématique porte donc sur l'absence de cumul ou de droit d'option entre Aah et Ass.

En 2019, la Cnaf a été interpellée sur le nombre croissant de demandeurs d'emploi qui se présentent en agence Pôle emploi en expliquant avoir renoncé à leur droit Aah pour pouvoir continuer à bénéficier de leur Ass d'un montant supérieur.

Pôle emploi a expliqué que ces personnes se retrouvent en rupture de droit, du fait que leurs services n'acceptent pas de rétablir le droit Ass. Les services de Pôle emploi s'appuient sur la priorité du droit Aah accordé par la Mdph, même s'il n'y a pas eu de premier versement par la Caf.

Sur ce point, la Cnaf admet que la renonciation à l'Aah ne permet pas de bénéficier en contrepartie de l'Ass, dès lors qu'il y a eu un premier versement d'Aah et que les conditions d'éligibilité restent remplies. A contrario, il est considéré que l'absence de premier versement au titre de l'Aah permet de prétendre à l'Ass.

Un arbitrage des pouvoirs publics est donc attendu compte tenu des divergences d'interprétation sur la bonne règle de droit à appliquer.

À ce titre, une proposition de droit d'option entre l'Aah et l'Ass à l'ouverture de droit Aah a été soumise par la Cnaf au cabinet de Mme Cluzel en avril 2018.

S'agissant du traitement actuel des dossiers, dans le cadre d'échanges entre la Cnaf et Pôle emploi, il a été acté que la mesure de non-cumul ne permet pas de percevoir l'Ass dès lors qu'un droit Aah est attribué, quel que soit son montant.

Toutefois, en pratique, la renonciation au droit à l'Aah avant un premier versement n'est pas réalisable.

En effet, pour savoir quel droit est plus favorable, la demande d'Aah doit être étudiée et traitée. L'allocataire est avisé du montant de son Aah lors du versement et ne peut donc pas y renoncer avant un premier versement.

De plus, un projet de nouveau formulaire est à l'étude au sein des Mdph afin d'examiner les droits dans leur globalité.

Ce formulaire permettrait d'étudier l'ensemble des droits potentiels, que la demande ait été faite au titre de l'Aah ou non, afin de favoriser l'accès aux droits.

La personne qui souhaite maintenir son droit Ass et qui dépose une demande auprès de la Mdph, pour un autre motif que l'Aah, pourrait donc se voir attribuer un droit automatiquement, mettant ainsi un terme à son Ass.

D'autant qu'au regard de la mise en place prochaine de la dématérialisation des échanges avec les Mdph, toutes les décisions seront automatiquement transmises auprès de services de la Caf et le droit à l'Aah directement mis en place, qu'il soit plus favorable ou non par rapport à l'Ass.

Depuis 2018, les services de Pôle emploi et de la Cnaf ont donné pour consigne à leur réseau respectif de ne proposer ou de n'accepter en aucun cas une demande de renonciation à l'Aah dans l'attente d'une réponse ministérielle.

Ces consignes ont notamment vocation à éviter que les allocataires se retrouvent sans droit Aah ni Ass.

Cette règle de non-cumul a engendré une perte financière parfois conséquente pour certains bénéficiaires, fragilisant davantage leur équilibre budgétaire. Les services de la Cnaf ont été alertés sur une dizaine de situations critiques dans lesquelles les bénéficiaires ont menacé de se suicider. Dans deux autres cas, la situation a entraîné des tensions entre la Caf et les allocataires, ces derniers menaçant d'alerter les médias. Les médiateurs ont été fortement mobilisés à ce titre.

De plus, on aboutit à une iniquité entre les bénéficiaires au 31 décembre 2016, qui peuvent continuer à cumuler les deux allocations pendant 10 ans (sous réserve de remplir les conditions d'éligibilité), et les nouveaux bénéficiaires qui se voient attribuer l'Aah depuis le 1^{er} janvier 2017 sans cumul – ou option – avec l'Ass.

Deux principes de subsidiarité s'opposent et l'Aah est considérée comme prioritaire sur l'Ass. Toutefois, il s'agit de deux minima sociaux et l'esprit de la loi ne vise pas à défavoriser le bénéficiaire.

Afin de ne pas pénaliser les allocataires déjà fragilisés par la précarité de leur situation, trois mesures pourraient être envisagées :



- **Mesure 1** : Proposer un droit d'option entre l'Aah et l'Ass afin que le bénéficiaire soit en mesure d'opter pour la prestation la plus avantageuse. Il s'agit de la proposition soumise au cabinet de Mme Cluzel en avril 2018, sans réponse favorable à ce jour.
- **Mesure 2** : Inclure l'Ass dans la base ressources de l'Aah. Ainsi, le bénéficiaire continuerait de percevoir l'Aah, déduction faite du montant d'Ass auquel il peut prétendre. Il s'agit d'une proposition portée par la Direction générale de la cohésion sociale (Dgcs) lors de la mise en œuvre de la mesure de non-cumul en 2017, à laquelle le cabinet de Mme Cluzel n'a pas donné de suite favorable.
- **Mesure 3** : Inclure l'Aah dans la base ressources de l'Ass. Ainsi, le bénéficiaire continuerait de percevoir l'Ass, déduction faite du montant d'Aah auquel il peut prétendre.

Cette mesure, moins lourde en termes de gestion, présente plusieurs avantages :

- pas de renonciation à l'une des prestations et donc aux avantages ou droits connexes ;
- facilitation des échanges entre Pôle emploi et la Caf et limitation des délais de traitement (subrogations/compensations) ;
- limiter les erreurs de traitement que pourrait induire un droit d'option.

Cette dernière proposition, construite par la Direction des politiques familiales et sociales en lien avec la Médiation de la Cnaf et partagée avec le Pôle médiation de Pôle emploi, est actuellement en cours d'expertise en vue d'un portage auprès du Ministère du travail.

Lors de la proposition effectuée auprès du cabinet de Mme Cluzel en avril 2018, le volume de dossiers concerné avait été estimé à 85/90 dossiers ; l'impact sur les finances publiques se révélerait donc faible. En revanche, l'impact sur la qualité de service serait conséquent et cette mesure favorable aux demandeurs d'emploi en situation de handicap bénéficiaires de l'Aah permettrait de préserver leur équilibre financier.

Enfin, cette dernière proposition répondrait aux exigences d'amélioration de la qualité de service et simplification, en conformité avec les objectifs de la loi Essoc qui repose sur deux piliers : faire confiance et faire simple.

> Des évolutions liées à l'Ajpp qui restent insuffisantes

En 2019, les médiateurs ont été amenés à intervenir dans 91 situations portant sur l'Allocation journalière de présence parentale (Ajpp).

L'Ajpp est une prestation versée en faveur des allocataires s'occupant de leur enfant gravement malade, accidenté ou handicapé.

L'Ajpp peut être versée par période comprise entre six mois et un an renouvelable, dans la limite de trois ans.

Au cours de cette période de trois ans :

- l'allocataire peut bénéficier de 310 allocations journalières maximum pour une même pathologie ;
- en cas de nouvelle pathologie, les droits peuvent être renouvelés avant la limite des trois ans, si l'allocataire en fait la demande.



Au-delà de la période de trois ans, le droit à l'Ajpp peut être ouvert de nouveau pour 310 jours au titre de la même pathologie, en cas de rechute ou de récidive, ou lorsque des soins contraignants et une présence soutenue sont toujours nécessaires.

Les bénéficiaires de cette prestation – par essence sensible – expriment différentes difficultés, tant au niveau des circuits de gestion que sur la réglementation en elle-même.

Si des évolutions portant sur la gestion de la prestation sont prévues (par exemple le fractionnement du versement à la demi-journée à compter de septembre 2020), les récentes évolutions législatives ont en revanche entraîné la déception de certaines familles.

De par son intitulé même, la loi du 8 mars 2019 visant à renforcer la prise en charge des cancers pédiatriques a suscité beaucoup d'espoir chez les parents d'enfants touchés par ces pathologies.

Cette loi a effectivement prévu plusieurs évolutions en matière d'Ajpp notamment la possibilité désormais d'ouvrir « de nouveau » droit à l'Ajpp, au-delà de la durée maximale de trois ans du congé de présence parentale, en cas de rechute, de récidive mais aussi « lorsque la gravité de la pathologie de l'enfant [...] nécessite toujours une présence soutenue et des soins contraignants ».

Si les parents saluent la nouvelle possibilité de renouveler le droit au congé, certains regrettent cependant le délai de trois ans imposé après le premier congé avant la nouvelle ouverture de droit.

La médiation a par exemple été saisie du cas particulier – mais probablement pas isolé – d'une mère bénéficiaire d'un congé de présence parentale depuis le mois de mars 2018 qui a, dès le mois de mai 2019, épuisé son droit aux 310 allocations journalières. Elle souhaitait pouvoir prétendre à l'ouverture d'un nouveau congé.

L'allocataire pensait que les nouvelles dispositions de la loi lui permettaient d'ouvrir un nouveau droit consécutivement à son premier congé.



Je reviens vers vous après avoir été informé par la copie de votre courrier du 27/09/2019 du refus de l'octroi de l'Ajpp.

Il est vrai que le texte de loi dans sa rédaction laisse la porte ouverte à différentes interprétations mais il convient de se référer à ce qu'ont voulu les parlementaires. A cet effet, je vous joins les documents précisant bien le déplafonnement des 310 jours ce qui doit d'appliquer dans ce cas entre autres cas similaires. Si une circulaire d'application en votre possession ne fait pas état de ce nouveau dispositif, il convient d'y remédier.

Mme G. – Cognac (16) – 01/10/2019



Or, cette possibilité lui est refusée dans la mesure où trois ans ne se sont pas écoulés : conformément à la législation en vigueur, un nouveau droit ne pourra être ouvert qu'à compter du mois de mars 2021.

La branche Famille procède en effet à une application stricte des textes. Et sur ce point, la réglementation est claire : la réouverture du droit à l'Ajpp n'est prévue qu'au terme de la période de trois ans sauf en cas de nouvelle pathologie.

L'allocataire n'accepte évidemment pas cette réponse arguant du fait que son enfant est en fin de vie, que sa présence est nécessaire maintenant, et qu'en 2021 il sera trop tard...

Cette application stricte des textes génère déception et incompréhension, notamment par rapport au titre « racoleur » de la loi qui, finalement, n'apporte pas d'amélioration notable pour les cancers pédiatriques.

Aussi, dans ce genre de cas, la Caf peut éventuellement orienter la famille vers une demande d'Allocation d'éducation de l'enfant handicapé (Aeeh), mais ce type de pathologie n'est pas toujours considéré comme un handicap en tant que tel.

Le Défenseur des droits a également été interpellé sur ces situations particulières et a interrogé nos services sur les éventuelles mesures réglementaires à venir. Or, aucun décret venant compléter les dispositions de la loi n'est prévu à ce jour.

Ce type de situation interroge effectivement :

- L'esprit de la loi - comme son nom l'indique - n'est-il pas d'améliorer la prise en charge des cancers pédiatriques ?
- Une lecture « extensive » des textes ne peut-elle pas être recommandée (pour ouvrir un nouveau droit sans attendre la fin du délai de trois ans) ?
- Une véritable évolution des textes en ce sens ne peut-elle pas être portée ?



PRÉCONISATION DE LA MÉDIATION

Améliorer effectivement la prise en charge des cancers pédiatriques en permettant l'ouverture d'un nouveau droit à l'Ajpp sans attendre la fin du délai de trois ans.

À l'heure où nous finalisons ce rapport, nous apprenons que la mission IGAS Evaluation du plan cancer 2014/2019 devrait porter une proposition consistant à permettre aux familles de bénéficier à nouveau d'un compteur de 310 allocations journalières avant le terme de la période initiale de 3 ans s'agissant d'enfants dont la durée de vie est comptée, considérant que c'est au moment de l'épuisement des 310 jours pris durant la période initiale des 3 ans que les parents auraient besoin de rester avec leur enfant sans attendre le terme de la période de 3 ans.

> **La difficile prise en compte des situations particulières dans le calcul de la prime d'activité : les assistants familiaux**

La prime d'activité est une prestation qui vise à soutenir le pouvoir d'achat des travailleurs modestes et qui est déterminée sur la base des revenus imposables.

Son montant est calculé en prenant en compte les montants nets perçus de la rémunération et, pour ne pas pénaliser les bénéficiaires, en déduisant généralement les sommes correspondant à des remboursements forfaitaires ou réels de frais engagés.

Toutefois, certaines professions présentent des particularités. C'est notamment le cas des assistants familiaux, activité qui consiste à accueillir à son domicile de manière permanente et contre rémunération des mineurs ou de jeunes majeurs de moins de 21 ans dans le cadre du dispositif de protection de l'enfance.

La rémunération qu'ils perçoivent pour cette activité se décline en plusieurs composantes : un salaire proprement dit ainsi qu'une majoration s'ils accueillent des enfants fragiles (handicapés, malades...) et diverses indemnités.

Les assistants familiaux sont également soumis à un régime fiscal particulier. En effet, pour l'établissement de l'impôt sur le revenu, ils doivent déclarer la totalité des sommes perçues dans le cadre de leur activité y compris celles n'ayant pas la nature d'un salaire, mais ils bénéficient en contrepartie d'un abattement forfaitaire pour frais professionnel sur la base du Smic.

De ce fait, se posait la question de la prise en compte dans le calcul de la prime d'activité de ces revenus affectés (indemnités) à caractère imposable mais correspondant en réalité à des remboursements de frais.

Ainsi, les interprétations et les pratiques pouvaient différer selon les Caf concernant les indemnités d'entretien.

En raison de leur nature imposable, ces indemnités d'entretien devaient en principe être intégrées dans le calcul de la prime d'activité, ce qui a parfois généré des indus à réception des bulletins de salaires.

Certaines Caf, en revanche, procédaient par analogie et appliquaient aux assistants familiaux les consignes relatives aux assistants maternels (profession qui consiste à garder à son domicile de jeunes enfants durant la journée). Pour cette deuxième catégorie, les indemnités d'entretien perçues font en effet l'objet d'une déduction.

Cette différence de traitement était mal ressentie par les assistants familiaux. Il apparaissait en outre inéquitable qu'une indemnité visant à couvrir les dépenses inhérentes à l'enfant accueilli soit considérée comme un revenu.

Les médiateurs des Caf, saisis de ces demandes, étaient également en attente d'un arbitrage et ont interrogé le pôle national médiation.

Les services de la Cnaf ont saisi les services ministériels des questions relatives à cette subtilité fiscale pour clarification.

À compter d'août 2019, la réglementation prévoit que les indemnités d'entretien ne sont plus prises en compte dans le calcul de la prime d'activité.

Cette évolution a permis une homogénéisation des pratiques dans les Caf et une harmonisation avec les règles applicables aux assistants maternels.

> La différence de traitement entre les travailleurs bénéficiaires d'une pension d'invalidité et ceux percevant l'allocation aux adultes handicapés dans le calcul de la prime d'activité

Lors de la mise en place de la prime d'activité en janvier 2016, la législation prévoyait dans le calcul de cette nouvelle aide l'assimilation de l'allocation aux adultes handicapés (Aah) à une prestation et de la pension d'invalidité aux autres catégories de pensions.

Quel que soit le vocabulaire employé (prestation ou pension), ce dispositif revenait à prendre en compte ces deux aides en tant que revenus autres que ceux provenant d'une activité, c'est-à-dire n'entrant pas en compte dans la valorisation d'un droit à la prime d'activité et venant au contraire en déduction du montant forfaitaire de la prime d'activité (défini selon la situation familiale et le nombre d'enfants et de personnes à charge) augmenté d'une fraction des revenus professionnels.

Ces modalités avaient le plus souvent pour effet d'exclure du bénéfice de la prime d'activité les travailleurs se trouvant dans cette situation, sauf si le montant de leur droit à ces aides était minime.

À compter de juillet 2016 (et avec un effet rétroactif depuis janvier 2016 pour les demandes déposées avant la fin du mois de septembre 2016), pour ne pas pénaliser cette catégorie de travailleurs, une évolution réglementaire est intervenue permettant d'assimiler l'Aah à un revenu d'activité si l'allocation constitue un complément à la perception d'un revenu d'activité.

Trois conditions cumulatives sont donc examinées :

- l'allocataire doit percevoir un droit à l'Aah (y compris si les droits sont versés à titre d'avance) ;
- il doit exercer une activité salariée en milieu normal ou protégé (Esat), ou en tant que travailleur indépendant ;
- ses revenus d'activité mensuels doivent être au moins égaux à 29 fois le Smic horaire brut sur chaque mois du trimestre considéré.

Dans les autres cas, l'Aah continue à être prise en compte en tant que prestation dans la détermination du droit à la prime d'activité.

En octobre 2016, la possibilité d'assimiler la pension d'invalidité à un revenu d'activité dans le calcul d'activité a été ouverte et les conditions requises ont été alignées sur celle des bénéficiaires de l'Aah.

Toutefois, si ce mode de calcul a été maintenu pour les bénéficiaires de l'Aah, un revirement est intervenu pour les nouvelles demandes de prime d'activité des bénéficiaires de pension d'invalidité à compter de janvier 2019.

En effet, la loi de finances pour 2019 (article 269) a mis fin à la prise en compte en tant que revenus professionnels des pensions d'invalidité, des rentes d'invalidité, d'accident du travail ou de maladie professionnelle pour le calcul des droits à la prime d'activité.

Pour les demandes de prime d'activité déposées antérieurement au 1^{er} janvier 2019, ces revenus demeurent assimilables à des revenus d'activité jusqu'à la fin de l'année 2024.

Cette mesure a suscité l'indignation de certains réclamants. Ceux-ci n'ont pas manqué de souligner que cette réforme est défavorable aux bénéficiaires de pension d'invalidité par rapport à ceux percevant l'Aah alors qu'ils ont dû justifier d'une durée d'activité antérieure pour être admis au bénéfice de cette aide.

Mauvais hasard du calendrier, en janvier 2019 et alors qu'entrait en vigueur ce nouveau texte, la prime d'activité a connu une revalorisation qui aurait pu permettre à des travailleurs titulaires d'une pension d'invalidité d'accéder à un droit à la prime d'activité.



« Madame la Ministre,

Je me permets d'attirer votre attention sur la situation des titulaires d'une pension d'invalidité ou d'une rente d'accident du travail (AT) ou de maladie professionnelle (MP) par rapport à la prime d'activité.

Notre Président a récemment étendu cette prestation sociale à un large public et revu son montant à la hausse mais force est de constater que les invalides et les bénéficiaires d'une rente AT-MP, qui exercent conjointement une activité professionnelle, sont exclus du dispositif. En effet, les Caisses d'Allocations Familiales - qui versent la prime d'activité - considèrent la pension d'invalidité et la rente AT-MP, non comme des salaires, mais comme des revenus « autres » Ceci a pour conséquence directe de fermer les droits à la prime d'activité.

Je me permets, simplement à titre d'exemple, de faire ici état de mon cas personnel : comme vous le montre le document de la CAF, ci-joint, en ne percevant mensuellement que 1 050 euros de pension d'invalidité et 350 euros de salaire moyen, je n'ai pas droit à la prime d'activité ! Veuillez remarquer que si j'avais touché l'allocation aux adultes handicapés à la place de la pension d'invalidité j'y aurais été éligible de plein droit.

On recense quelque 230 000 pensionnés d'invalidité et quelques milliers de bénéficiaires d'une rente AT-MP qui exercent conjointement une activité professionnelle.

Toutes ces personnes, aux revenus souvent modestes, travaillent pour arrondir des fins de mois difficiles. La question que je pose, Madame la Ministre est celle-ci : pourquoi, à revenu égal, les salariés « ordinaires » - comprenant notamment les titulaires de l'allocation versée aux adultes handicapés - ont-ils droit à la prime d'activité et pas les invalides et les titulaires d'une rente AT-MP ? N'y a-t-il pas là une certaine forme de discrimination ? N'y a-t-il pas là une profonde injustice ? »

Monsieur G - Valence (26)

> Une très forte attente concernant le partage des prestations en faveur des enfants en résidence alternée

La résidence alternée est une organisation de l'hébergement des enfants de plus en plus fréquente mais qui ne traduit pas forcément une situation de bonne entente entre parents. Le droit aux prestations en faveur des enfants dans ces situations constitue donc un sujet sensible.

La législation prévoyait jusqu'à présent que seules les allocations familiales pouvaient faire l'objet d'un partage tandis que les parents devaient désigner d'un commun accord le parent qui serait allocataire pour les autres prestations.



« Je suis séparé depuis septembre 2017, divorcé depuis fin 2018 et en garde alternée de mes 2 enfants.

Je viens de parvenir à obtenir le versement séparé des allocations familiales. Cependant je me vois refuser l'aide au logement et la prime d'activité (visiblement la « charge » des enfants étant attribuée à un seul parent).

J'ai donc effectué une simulation sur ces prestations avec 1 enfant à charge (une garde alternée de 2 enfants pouvant être assimilée à cette situation).

Je vous demande donc à la vue des montants obtenus de bien vouloir trouver une solution juste et équitable entre les prestations versées entre mon ex-femme et moi-même.

Je ne peux accepter et comprendre une telle inégalité de traitement entre parents assurant une garde alternée. »

Monsieur M, Caf 37

Toutefois, des décisions de justice sont intervenues ces dernières années remettant en cause le principe de l'unicité de l'allocataire (un enfant est considéré comme étant à charge sur le dossier d'un seul de ses deux parents à l'exception des allocations familiales) pour les prestations qui ne dépendent pas du code de la sécurité sociale dans lequel est retranscrit ce principe. Il s'agissait du revenu de solidarité active (Rsa) et d'une des trois aides au logement : l'aide personnalisée au logement (Apl) codifiée dans le code de la construction et de l'habitation.

Tenant compte des jurisprudences existantes, un partage pouvait être accordé par les commissions de recours amiable des Caf pour l'Apl ou sur décision du Conseil départemental pour le Rsa.

Néanmoins, cette possibilité de mise en œuvre d'un partage restée limitée :

- en l'absence de consignes claires et uniformes sur les modalités de calcul, certaines Caf pouvaient éprouver une réticence à appuyer ces demandes de partage.
- la mise en place de ce partage était conditionnée par le dépôt d'une contestation devant la Cra ou le Conseil départemental.
- cette mise en œuvre étant soumise à un accord de la Cra puis à une validation par la mission nationale de contrôle (Mnc), elle n'était pas uniforme sur l'ensemble du territoire.
- la possibilité de partage était applicable uniquement pour les dossiers sur lesquels les deux parents percevaient la même nature d'aide au logement, à savoir l'Apl (logement conventionnés).

Les saisines reçues en médiation sur ce thème en 2019, de plus en plus nombreuses, ont laissé apparaître une très forte attente d'évolution de la réglementation, d'autant que la fusion des aides au logement au sein d'un même code, laissait entrevoir l'élargissement de la possibilité de partage aux autres aides au logement.

L'instruction technique 2020-021 parue le 19 février 2020 intitulée : « Résidence alternée – Partage des aides personnelles au logement, revenu de solidarité active, prime d'activité » apporte les premières réponses à ces souhaits.

Toutefois, si elle clarifie la réglementation, les modalités de calcul et harmonise les pratiques, de nombreux points restent à préciser et de nombreux freins demeurent :

- la mise en œuvre de ce partage, non gérée de manière automatique par le système informatique, reste lourde. Le calcul des droits est effectué manuellement.
- il n'existe pas de formulaire dédié pour solliciter ce partage.
- l'accès à cette possibilité de partage reste inégal car conditionné par le dépôt « d'une réclamation en phase précontentieuse » dont les contours restent à définir clairement. Les premiers retours du réseau des médiateurs laissent apparaître que le terme de réclamation est apprécié différemment selon les Caf.

Et bien sûr, cette première évolution ne répond pas aux demandes des allocataires qui souhaiteraient élargir cette possibilité à d'autres prestations sensibles et notamment à l'Aeeh.

S'agissant d'un thème récurrent en médiation, le pôle médiation de la Cnaf est à l'initiative d'un groupe de travail composé de médiateurs et dont l'objectif est d'élaborer un guide à destination des médiateurs recensant les bonnes pratiques, donnant des pistes de résolutions... afin de mieux accompagner les parents concernés.

S'il n'est pas un médiateur familial, le médiateur administratif peut jouer un rôle complémentaire consistant à donner de la visibilité sur les droits actuels et futurs, de manière à éclairer le choix des parents.

Il doit guider les parents dans la recherche de solutions satisfaisantes pour les deux parties et dans l'intérêt des enfants, envisageant toutes les pistes possibles en restant dans le cadre actuel de la réglementation.

Par exemple, la législation permet une répartition entre les deux parents de la qualité d'allocataire principal concernant les enfants d'une même fratrie (possibilité de désignation d'un allocataire différent selon les enfants de la fratrie) et/ou une alternance de la qualité d'allocataire principal.

En outre, si la réglementation a été assouplie, la mise en place d'un partage des prestations (aide au logement, Rsa, prime d'activité) n'est pas anodine. Ce partage permet une égalité de traitement des deux parents dont les enfants sont en résidence alternée en permettant l'accès à des droits au

parent qui n'en percevait pas jusqu'alors. Cependant, sa mise en œuvre prive aussi l'autre parent d'une part des prestations qu'il recevait, remettant ainsi en cause l'équilibre existant, notamment lorsqu'un des parents aurait été dans une situation lui permettant de solliciter une pension alimentaire pour compenser la disparité des situations.

Le guide en cours de préparation précisera les limites du rôle du médiateur administratif :

- il n'est pas l'avocat d'un des deux parents (en l'occurrence, celui qui a saisi la médiation) : il n'est pas là pour faire pression sur un des parents pour accepter une modification de la répartition des prestations ;
- il n'est pas un arbitre : il ne prend pas de décision ;
- il n'est pas un médiateur familial : son rôle se borne à trouver une solution dans le domaine seul de l'attribution des prestations familiales.

Et également ce qu'il doit faire :

- il doit être un tiers neutre et favoriser le dialogue ;
- il doit informer chacun des parents sur ses droits potentiels dans chacune des options envisagées.



PRÉCONISATIONS DE LA MÉDIATION

- **Informer les parents de la possibilité de partager l'aide au logement, le Rsa et la prime d'activité dès que la Caf a connaissance d'une situation de résidence alternée.**
- **Simplifier et automatiser la gestion du partage de l'aide au logement, du Rsa et de la prime d'activité.**
- **Finaliser le développement de la téléprocédure initiée en 2019 sur le partage des allocations familiales et intégrer les autres prestations (aide au logement, Rsa et prime d'activité) pour une approche globale des droits pour l'utilisateur.**

En parallèle, la médiation suit de près l'avancement de la réflexion globale lancée fin 2019 sur le partage des autres prestations. En effet, la Cnaf souhaite pouvoir porter des propositions auprès de l'État en matière de partage des prestations dans une approche multi-prestations. Les travaux ont largement été engagés et sont actuellement en cours de finalisation.

Une instruction devrait prochainement être diffusée au réseau pour notamment préciser les conditions selon lesquelles il peut être accédé à la demande de l'allocataire de partage des prestations. La crise sanitaire liée au Covid-19 a conduit à différer la diffusion de ces éléments.

La clarification des modalités de partage apparaît effectivement comme un préalable nécessaire avant une communication auprès des bénéficiaires potentiels.



ESPACE NUMÉRIQUE



J'IMPRIME
UNE ATTESTATION



JE CONSULTE
MON COMPTE



JE PRENDS
RENDEZ-VOUS



JE GÈRE
MON DOSSIER



JE DEMANDE
UNE PRESTATION



JE TÉLÉCHARGE
UN DOCUMENT





Le plan de travail 2019 et les perspectives 2020

L'article 34 de la loi Essoc (10 août 2018) et son décret d'application (N° 2018-1084 du 4 décembre 2018) ont fortement impacté la place et l'organisation de la médiation dans les caisses d'allocations familiales.

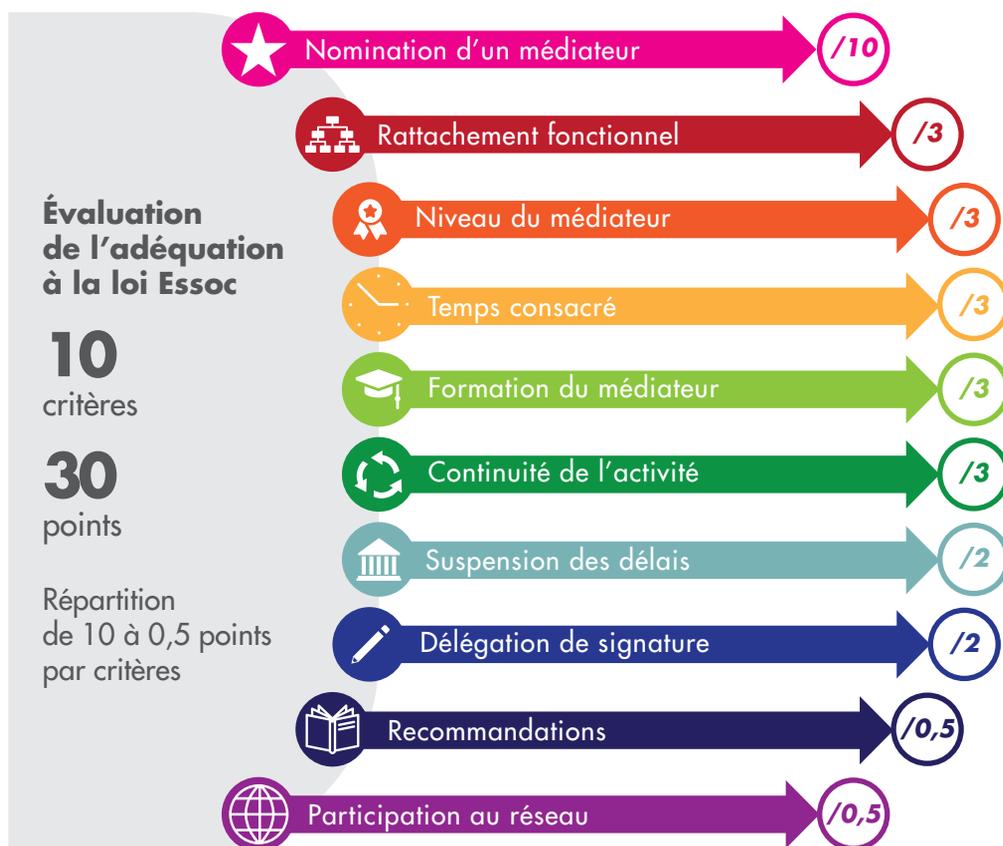
Ce que prévoient ces textes :

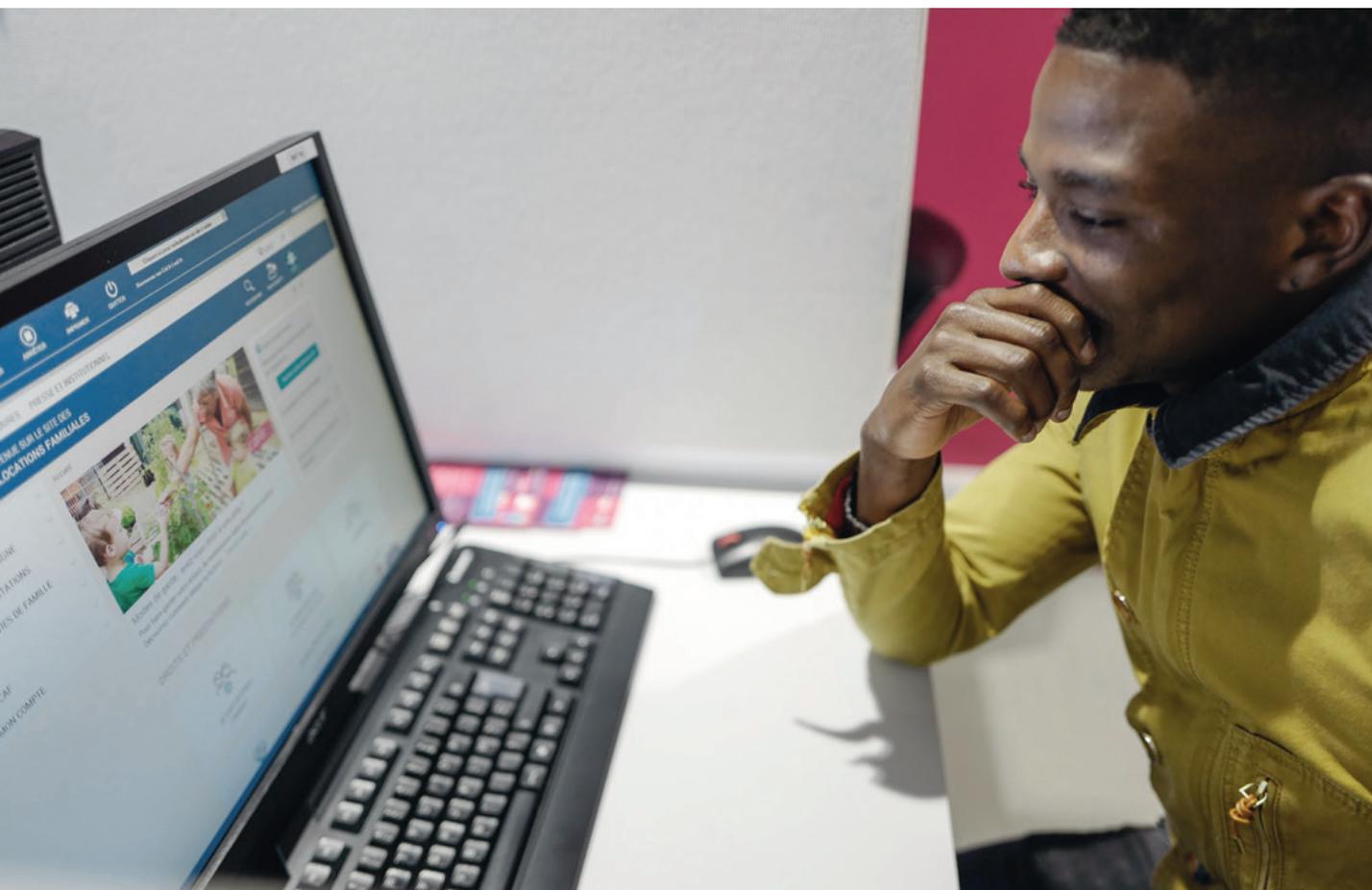
- la mise en place d'un médiateur national au sein de chacune des caisses nationales. Ce médiateur sera chargé d'évaluer la médiation dans la Branche, de formuler des recommandations pour améliorer le traitement des dossiers et de proposer, le cas échéant, des évolutions de la réglementation ;
- l'existence 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 rattachement fonctionnel du médiateur à la direction de l'organisme ;
- l'attribution au médiateur des moyens nécessaires à l'exercice de sa mission ;
- 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.

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, qui présente les aspects de la loi qui impactent la branche famille. Elle dresse un point de situation qui permet à l'ensemble du réseau de disposer de la lisibilité nécessaire sur le contenu de la loi, le calendrier de mise en œuvre et les travaux en cours pour réduire les écarts.
- la lettre réseau N° 2019-019 du 6 mars 2019, qui a pour objet de décliner plus précisément l'impact de l'article 34 de la loi Essoc sur la médiation administrative et de faire le point sur sa mise en œuvre opérationnelle. Cette lettre devrait 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 2019, le Pôle médiation de la Cnaf s'est employé à suivre la mise en œuvre effective de ces nouvelles dispositions, à identifier les écarts éventuels de manière à accompagner le réseau des médiateurs en fonction des besoins identifiés. Pour cela, un questionnaire a été adressé aux Caf, avec un taux de retour de 100%. Une évaluation de 10 critères sur un total de 30 points a été imaginée afin de mesurer l'appropriation des nouvelles obligations sur la base des réponses apportées par les Caf dans le questionnaire. Chaque critère a été pondéré afin d'adapter son importance dans la note finale.





Les résultats sont globalement bons, avec une moyenne de 23,17 points sur 30.

- Le point le plus faible du réseau est le temps consacré à la médiation : 30 médiateurs consacrent moins d'un quart de temps à l'activité médiation. Pour 51 médiateurs, la médiation n'est pas leur activité principale.
- Le point fort est la nomination d'un médiateur dans chaque Caf : Le réseau est composé de 111 médiateurs et de 19 agents chargés de médiation, soit 130 personnes au total. Seules 2 Caf n'avaient pas de médiateur depuis plus d'un an au 28/06/2019. La situation s'est dégradée depuis lors puisque 4 Caf étaient sans médiateur au 13/11/2019 dont une qui l'était déjà en juin. À noter : dans deux Caf, le médiateur est aussi directeur général ou directeur adjoint, ce qui ne correspond pas aux injonctions de la loi Essoc et à la volonté d'assurer l'indépendance du médiateur.

Moyenne nationale pour chaque critère



LES AUTRES RÉSULTATS

- **Critère n 2 : Le rattachement hiérarchique**
 - 64 % des médiateurs sont rattachés directement au Directeur général ou au Directeur adjoint.
 - 36 médiateurs ne sont pas rattachés à la direction générale dont 13 sont rattachés à un responsable de service.
- **Critère n 3 : Le niveau du médiateur**
 - Le niveau 5B est le plus fréquent (29 %) suivi de près par le niveau 6 (27 %).
 - 11 médiateurs sont niveau 4 (niveau d'un gestionnaire conseil expérimenté).
- **Critère n 5 : La formation du médiateur**
 - 66 % des médiateurs ont suivi une formation à la médiation.
 - 35 médiateurs n'ont suivi aucune formation à la médiation.

- **Critère n 6 : La continuité de l'activité médiation**

- 67% des Caf ont déjà organisé la continuité de l'activité médiation.
- 13 Caf n'ont prévu aucune continuité de l'activité médiation en cas d'absence du médiateur.

L'organisation de la continuité de l'activité était en cours dans 20 autres Caf en juin 2018.

- **Critère n 7 : La suspension des délais pour exercer les voies de recours**

- 62% des Caf ont organisé la suspension des délais de recours en cas de saisine de la médiation.
- 16 Caf n'ont pas prévu la mise en place de la suspension des délais de recours prévue par la loi Essoc. Pour 21 autres Caf, l'organisation était encore en cours en juin 2019.

- **Critère n 8 : L'existence d'une délégation de signature**

- 75% des médiateurs disposent d'une délégation de signature.
- 25 médiateurs ne sont pas signataires de leurs courriers.

- **Critère n 9 : La possibilité de formuler des recommandations**

- 59% des médiateurs formulent des recommandations auprès de leur directeur.
- 41 médiateurs ne formulent pas de recommandations auprès de leur directeur.

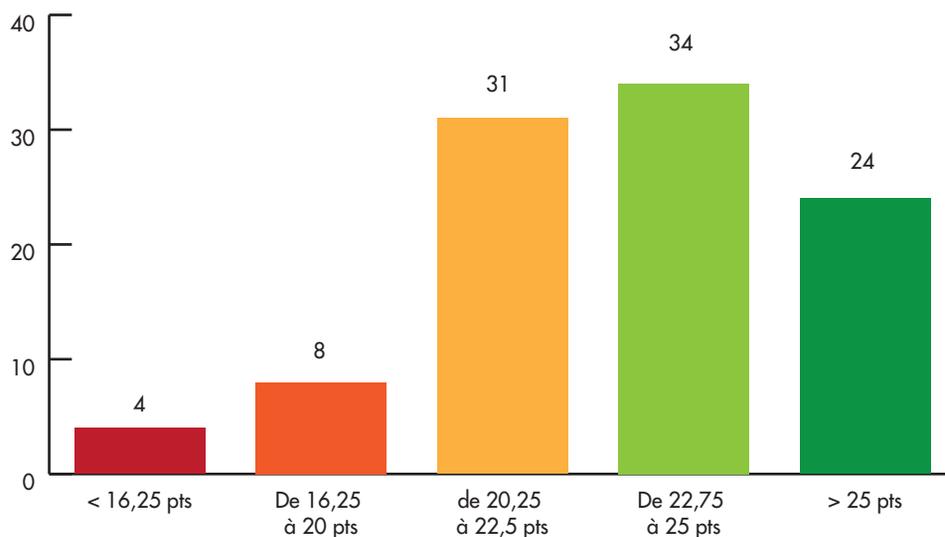
- **Critère n 10 : La participation au réseau des médiateurs**

- 87% des médiateurs participent aux réunions régionales et 94% au séminaire médiation.
- 4 médiateurs ne participent ni aux réunions régionales ni au séminaire. 10 ne participent pas aux réunions régionales, 6 ne participent pas au séminaire.



Ce résultat globalement bon cache toutefois de grandes disparités entre organismes, illustrées notamment par les chiffres repris ci-dessus : ainsi, il n'est pas acceptable que 10 mois après la promulgation de la loi, 16 Caf n'aient encore pas prévu de mettre en place la suspension des délais de recours en cas de saisine du médiateur, alors que c'est une obligation et que son non-respect les expose à des contentieux perdus d'avance.

Un classement global a été établi afin de faciliter le repérage des Caf les plus en retard dans l'application des textes, assorti d'un code couleur, qui, du rouge au vert, permet de mieux visualiser les résultats.



Si la grande majorité des Caf se situent dans les couleurs jaune, pomme et vert (scores considérés comme satisfaisants), 4 Caf sont néanmoins en rouge et 8 en orange. Ces caisses feront l'objet d'un accompagnement particulier de la part du pôle médiation nationale. Une nouvelle mesure sera conduite en 2020 afin d'évaluer les évolutions. En effet, au-delà de la nécessité d'un suivi de la mise en œuvre de la loi Essoc dans le réseau par la Cnaf, notre tutelle (la Direction de la Sécurité sociale) organise également un suivi dans chaque branche de la sécurité sociale.

Les résultats détaillés de ce questionnaire et le scoring qui l'accompagne ont fait l'objet d'une présentation détaillée au directeur général de la Cnaf et à son cabinet. A sa demande, la fiche de classement de son organisme au regard des 10 critères ainsi que sa note globale ont été adressés à chaque directeur de Caf, en lui demandant de bien vouloir faire le nécessaire pour se mettre en conformité avec le texte et ses attendus.

> L'expérimentation de la médiation préalable obligatoire (Mpo) se poursuit

L'article 5 IV de la Loi de modernisation de la Justice au XXI^{ème} siècle a prévu l'expérimentation d'une procédure de **médiation préalable obligatoire** en matière de litiges sociaux.

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. Elle introduit un échelon de recours supplémentaire entre la commission de recours amiable de la Caf et le tribunal administratif en matière de revenu de solidarité active (Rsa), d'aide personnalisée au logement (Apl) et de prime de Noël. Elle est gérée par le Défenseur des droits.

En liaison étroite, la Direction comptable et financière de la Cnaf, les six Caf concernées et le pôle médiation nationale ont défini les conditions d'examen des demandes :

- suspension des délais de recours ;
- non suspension du recouvrement des indus sauf circonstances particulières ;
- maintien de la décision initiale en l'absence d'éléments nouveaux.

Un premier bilan a été fait à l'issue d'un an de mise en œuvre de l'expérience (au 1^{er} avril 2019). Les Caf expérimentatrices ont été interrogées et leurs retours ont été agrégés et transmis par la caisse nationale au Défenseur des droits, qui l'a inclus dans son bilan global.

Pour ce qui est de l'intérêt global de l'expérience, les Caf estiment que le dispositif peut apparaître comme relativement lourd au regard des résultats obtenus. Elles y voient une plus-value modérée par rapport à une médiation classique, même si ce regard nouveau peut parfois permettre d'apporter un complément d'informations à l'allocataire. L'impact financier comme l'évitement du recours au tribunal administratif n'apparaissent pas, à ce stade, assez décisifs pour valider le dispositif.

La possibilité pour un allocataire d'apporter des éléments nouveaux que la Caf ne connaîtrait pas apparaît comme un des principaux avantages de la Mpo. Ces dossiers sont intégralement vérifiés, même si cela aboutit rarement à une modification de la décision initiale.

En revanche, le fait de ne pas être l'interlocuteur direct de l'allocataire se révèle être un inconvénient de la démarche. Les délais de gestion de ces dossiers sont pointés au rang des difficultés, de même que la relative opacité de la démarche pour l'utilisateur, notamment en cas de prestations multiples (dont certaines hors Mpo).

L'intervention du Défenseur des droits dans l'expérimentation fait l'objet de questionnements de la part des Caf : sa neutralité ainsi que sa capacité à rencontrer l'allocataire sont reconnues et appréciées. En revanche, cette intervention allonge les délais de traitement des dossiers, d'autant que les saisines parviennent aux Caf le plus souvent incomplètes, sans éléments nouveaux, voire hors champ de l'expérimentation. En définitive, la question peut se poser de savoir si ces Mpo ne pourraient pas tout aussi valablement être gérées directement par les médiateurs des Caf, dont le rôle et le positionnement sont largement renforcés par la loi Essoc. La nomination prévue d'un médiateur national devrait être de nature à appuyer cette possibilité.

Un nouveau bilan annuel est en cours de préparation, arrêté au 1^{er} avril 2020. L'expérimentation doit se terminer en décembre 2021. Le Conseil d'État, qui la pilote, établira alors un bilan complet et préconisera ou non sa généralisation.

> Les suites de l'audit de la mission nationale de contrôle (Mnc) de la Direction de la sécurité sociale

En 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.

L'objectif visé par l'audit était d'une part d'évaluer le traitement des réclamations et les pratiques en matière de médiation et conciliation, et d'autre part, d'analyser l'articulation entre la gestion des réclamations, l'intervention du médiateur et l'instruction du recours pré-contentieux.

Cet audit a débouché sur plusieurs préconisations, portant notamment sur la médiation, qui font l'objet d'un suivi par la Dss.

Préconisations	Actions mises en œuvre
Mieux articuler les saisines entre réclamations, médiations et contestations	<p>A la Cnaf, l'absence d'un chef de projet en charge du pilotage du processus Réclamations a freiné le travail commun qui avait été entamé entre la Direction du réseau et le pôle Médiation national. Depuis l'arrivée du nouveau responsable de ce secteur, les échanges ont repris entre nos deux directions, avec pour objectif de bâtir un processus qui serait à terme décliné sur l'intégralité de la ligne d'écoute usager, de la réclamation jusqu'à la contestation en passant par la médiation.</p> <p>Par ailleurs, la lettre-réseau diffusée le 6 mars 2019 précise les modalités de prise en charge des médiations : l'articulation avec les réclamations (nécessité d'une démarche préalable sinon transmission au service en charge des réclamations) et la gestion en lien avec les contestations (médiation avant/après Cra, suspension des délais de recours).</p> <p>À noter</p> <p>Dans le cadre du programme de prévention des indus, un groupe - composé de représentants d'une vingtaine de Caf et de représentants de la Cnaf - travaille plus spécifiquement à la refonte des notifications de dette et la clarification des voies de recours. Ce groupe est copiloté par la direction du réseau et le pôle Médiation national.</p> <p>Dans ce contexte, le groupe de travail élabore actuellement des supports appui-métier destinés au réseau afin de clarifier les notions de réclamation, médiation, contestation, droit de rectification, remise de dette... et de préciser l'éventuel enchaînement entre les différentes procédures. Ces supports, accompagnés d'une instruction, devraient être diffusés au réseau durant le 1^{er} semestre 2020.</p>

<p>Mieux informer les allocataires sur le rôle de la médiation et les modalités de saisie</p>	<p>La publication d'informations sur la médiation dans le caf.fr est prévue pour le 2^e trimestre 2020. Deux encarts ont été élaborés :</p> <ul style="list-style-type: none"> • un encart détaillé dans la rubrique <i>Droits et prestations</i> « <i>J'ai une question sur ma situation d'allocataire</i> » précisant le rôle du médiateur et ses modalités de saisie ; • un encart dans la rubrique « <i>Aide/Avant de venir à la Caf</i> ». <p>Par ailleurs, des travaux relatifs à l'élaboration d'un kit de communication sont programmés pour le 2^e semestre 2020.</p>
<p>Réfléchir à la portée des recommandations en équité et à leur suivi</p>	<p>Depuis janvier 2019, le tableau de bord sur lequel les médiateurs enregistrent l'intégralité des dossiers qui leur sont soumis permet d'identifier et de comptabiliser les recommandations en équité.</p> <p>En 2020, un groupe de médiateurs travaille sous l'égide du pôle national afin de définir une doctrine en la matière sur la base du premier bilan réalisé.</p>
<p>Harmoniser le filtrage des dossiers médiation</p>	<p>À l'instar des pratiques de la médiation de la branche Maladie, une réflexion a été engagée par le pôle médiation de la Cnaf sur les cas de saisie en première intention. La réflexion menée sur ce sujet a abouti à la conclusion que, dans la branche Famille, il n'est pas opportun de définir une liste de ce type de situations. Les dossiers sont à apprécier au cas par cas, en fonction de l'urgence et de la situation sociale notamment, afin d'orienter vers le bon interlocuteur (action sociale, relation de service, médiation...).</p> <p>La loi Essoc précise par ailleurs que la médiation intervient après une démarche préalable. La lettre-réseau transmise au réseau en mars 2019 « Mise en œuvre de l'article 34 de la loi Essoc sur la médiation administrative » diffusée au réseau en mars 2019 précise les modalités de traitement des saisines.</p> <p>Enfin, les conclusions du groupe de travail initié par la Dss pourraient permettre de préciser les pratiques actuelles.</p>

Les travaux du groupe de travail lancé par la Dss se poursuivent. Dans ce contexte, le Pôle médiation de la Cnaf a préconisé la mise en place d'une commission dédiée à l'examen des propositions d'évolution et préconisations des médiateurs de la Sécurité Sociale.

> Le rapport de France stratégie et la saisine de l'Assemblée nationale

À la demande du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale, France Stratégie a réalisé un rapport sur la Médiation durant le 1^{er} semestre 2019. Ce rapport, rédigé avec le concours des acteurs de la médiation, notamment en Caf et à la Cnaf, vise à dresser un état des lieux des différents dispositifs de médiation existants et propose des pistes d'amélioration.

France Stratégie y explique que les dispositifs de médiation entre citoyens et administrations sont « à la croisée des chemins ». La multiplication des objectifs qui leur sont assignés pose la question de la préservation de leur valeur ajoutée propre : « l'art du dialogue d'égal à égal » face au risque « d'industrialisation » de la médiation. Le rapport formule plusieurs préconisations, qui visent trois grands objectifs : harmoniser les conditions de la médiation, coordonner les médiateurs et discuter des enseignements de la médiation.

- **Harmoniser les conditions de la médiation**

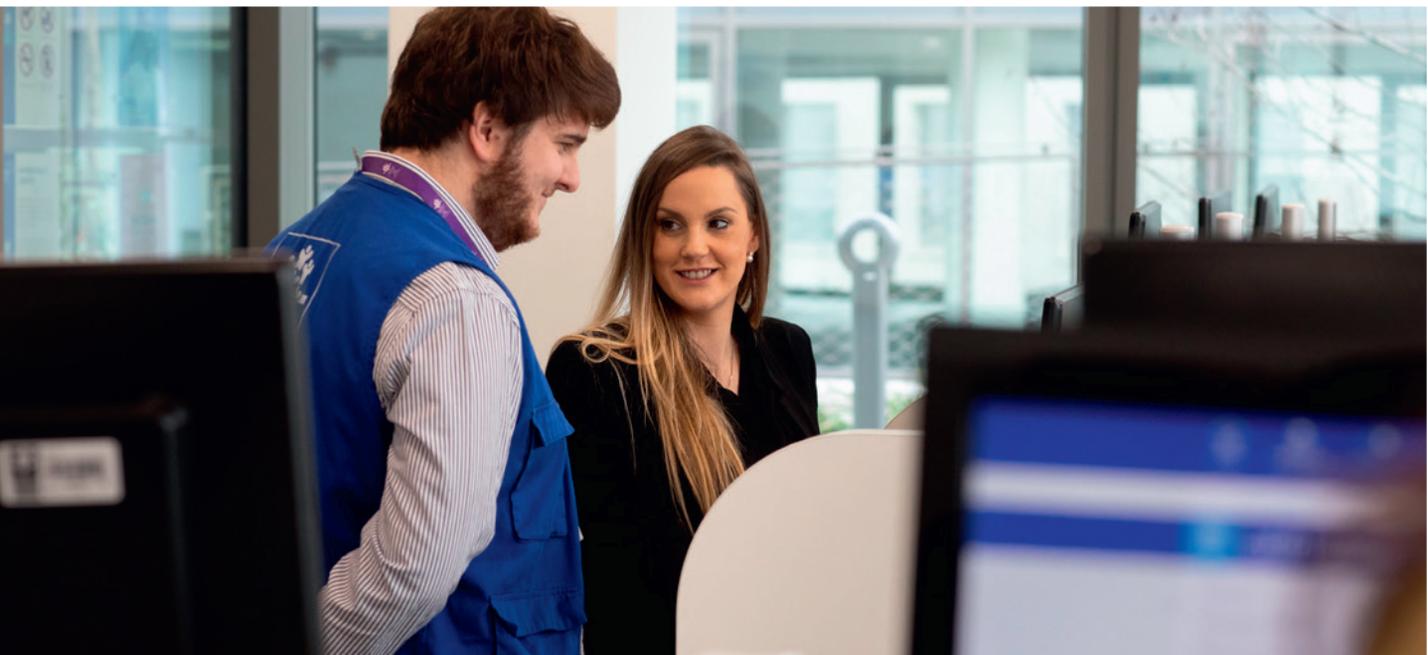
3 propositions visent à consolider les dispositifs existants :

- Définir un socle commun de garanties d'indépendance pour les médiateurs ;
Afin de renforcer et d'harmoniser le positionnement des médiateurs entre citoyens et administrations, un « socle commun » pourrait être inscrit dans la loi, qui, sans entrer dans le détail du fonctionnement de chaque institution, devrait définir un standard minimal en termes de conditions de nomination et d'incompatibilités, d'autonomie de fonctionnement, ou encore de publicité du rapport annuel.

- Généraliser l'interruption des délais de recours contentieux ;
Toujours dans l'optique d'une harmonisation des dispositifs, il conviendrait d'aligner les prérogatives des médiateurs institutionnels les plus anciens sur celles des médiateurs de la sécurité sociale (la loi Essoc prévoit en effet la suspension des délais de recours en ce qui les concerne).

- Renforcer la complémentarité entre bénévoles et salariés.

Le bénévolat au service de la médiation pourrait être mieux reconnu, par exemple au moyen d'un compte engagement citoyen, et les salariés de la médiation devraient être, chaque fois que cela est possible, dédiés à temps plein sur cette mission.



- **Coordonner les différents médiateurs citoyens-administration, afin de veiller à la cohérence entre les différentes institutions**

- Faire du Défenseur des droits la « tête de réseau » des médiateurs publics
Pour donner une traduction concrète du « socle commun », le rapport propose de fédérer les médiateurs autour de l'institution qui est à la fois la plus ancienne, la plus importante en volume et qui dispose des garanties d'indépendance les plus solides, dans un réseau de « correspondants du Défenseur des droits ».
- Mutualiser les opérations de promotion de l'accès aux droits
Afin de surmonter les difficultés liées au manque de moyens de chaque médiateur, la diffusion et la promotion de l'information sur la médiation pourraient être coordonnées entre le Défenseur des droits et les autres médiateurs.
- Promouvoir les études et la recherche en matière de qualité et d'accessibilité de la médiation.

Les données manquent aujourd'hui quant au profil des usagers qui ont (ou qui n'ont pas) recours aux services de médiation et sur l'impact global de ces dispositifs. Le Défenseur des droits a annoncé la mise en place d'un « observatoire ». Il serait pertinent qu'il le développe également à partir des données des autres médiateurs.

- **Discuter des enseignements de la médiation**

Le rapport annuel de chaque médiateur permet de rendre visibles les dysfonctionnements identifiés à partir de cas particuliers, et de monter en généralité pour proposer des réformes plus globales. Pour ce faire, il est nécessaire de :

- Faire vivre le débat sur les leçons à tirer de la médiation
Pour chaque médiateur, les conclusions des travaux de la médiation et les préconisations formulées dans le rapport devraient être mises en débat dans une instance collégiale.
Enfin, les auteurs suggèrent que les grandes réformes – comme celles, en préparation, qui concernent le rapprochement des minima sociaux ou la fusion des régimes de retraite – prennent appui sur la médiation pour favoriser le suivi des difficultés liées à leur mise en œuvre et favoriser l'amélioration en continu des dispositifs.

Ce rapport de France Stratégie a servi de base au travail conduit par deux députés, Sandrine Mörch et Pierre Morel-A-L'Huissier. Leur rapport a été remis à l'Assemblée nationale le 20 février 2020. Celui-ci propose notamment de « consacrer le Défenseur des droits comme coordonnateur de la médiation » et « d'organiser le travail en réseau entre les différents médiateurs en définissant les compétences de chacun et leurs relations avec le Défenseur des droits par le biais de conventions renforcées ».

Le rapport de l'Assemblée nationale définit la médiation comme faisant office de « service qualité de l'administration », la médiation comme une « vitrine avenante d'administrations soumises à des injonctions contradictoires ».

Voici les principales recommandations formulées dans le rapport parlementaire :

- consacrer le Défenseur des droits comme coordonnateur de la médiation institutionnelle ;
- organiser le travail en réseau entre les différents médiateurs en définissant les compétences de chacun et leurs relations avec le Défenseur des droits par le biais de conventions renforcées ;
- généraliser l'interruption des délais de recours contentieux lors de la saisine d'un médiateur institutionnel ;
- rappeler aux administrations la nécessité de répondre aux médiateurs et de les informer des décisions prises.



Le rapport de France Stratégie analyse l'expérience en cours de médiation préalable obligatoire (Mpo).

Les auteurs s'interrogent : une médiation peut-elle être obligatoire ?
la médiation a-t-elle vocation à réduire les contentieux de masse ?

La Mpo ne constitue-t-elle pas une course d'obstacles pour les réclamants ?
– Ne présente-t-elle pas le risque d'une « industrialisation » de la médiation ?

En conclusion de cette partie, France Stratégie évoque les perspectives pour la Mpo et pose les conditions de la réussite d'une généralisation, notamment :

- sur l'architecture du dispositif. La médiation des litiges sociaux a été confiée au Défenseur des droits dans le cadre de l'expérimentation, notamment en raison du manque de garanties d'indépendance des médiateurs des caisses de sécurité sociale. Avec la loi Essoc qui change la donne de ce point de vue, il convient de réévaluer la pertinence de faire transiter les demandes de médiation par le Défenseur des droits ;
- sur la complexité et la lisibilité. Il faudra évaluer la lisibilité du parcours pour les usagers, notamment la succession du RAPO et de la Mpo ;
- sur le périmètre. Il faudra se poser la question de conserver le même périmètre ou de faire entrer d'autres types de décision dans le cadre de la généralisation de la Mpo ;
- sur le degré de formalisme. Le fait que la Mpo préserve les délais de recours entraîne un certain formalisme pour établir la date de début de la médiation. Il faudra trouver un équilibre entre ce nécessaire formalisme et la souplesse de la médiation.

Les rapporteurs estiment que cette diversité des objectifs au nom desquels est promue la médiation peut aboutir à « des tensions dans la façon dont est conçue et mise en œuvre la médiation en actes ».

> Le séminaire 2019 des médiateurs a eu lieu en octobre à Marne-la-Vallée

Au-delà des habituels tours d'horizon de l'actualité de la branche par Frédéric Marinacce et de l'actualité de la médiation présentée alternativement par les 3 membres du pôle national, deux séquences y ont été particulièrement appréciées :

- les kiosques qui ont permis à chacune des 8 régions de présenter ses spécificités et ses actions, dans une démarche de benchmarking destinée à inspirer chacun pour sa propre région ;
- l'intervention du directeur général de la Cnaf, Vincent Mazauric. Celui-ci avait préalablement été saisi par le pôle national de ce que nous appelons « le spleen du médiateur ».

Il a à son tour interrogé la salle pour qu'on lui explique en quoi ce spleen consistait et a demandé des exemples. Les médiateurs ont évoqué leur mal-être provoqué par leur isolement, la non-reconnaissance de leur fonction, des situations sociales de requérants lourdes, des situations d'enfants en danger, l'agressivité des requérants. M. Mazauric a bien pris note de ces sujets et a proposé de recevoir les médiatrices du pôle national afin d'étudier leurs propositions. Il se propose de définir, avec un groupe témoin de directeurs, les éléments de communications, internes externes, sur la médiation. Une lettre de réseau suivra. La nomination d'un médiateur national est prévue par la loi et la recherche est toujours en cours.

Comme chaque année, ce séminaire a permis de renforcer la cohésion des médiateurs et constitue un des temps forts de la vie du réseau.

Un nouveau séminaire sera organisé en octobre 2020.



Vincent Mazauric, directeur général de la Cnaf et Catherine Duchemin, responsable du pôle Médiation nationale

> Les partenariats institutionnels sont continuellement développés et enrichis :

- avec le Défenseur des droits, que les services rencontrent régulièrement pour échanger sur les dossiers, les problématiques, le suivi de la Mpo (médiation préalable obligatoire) ...
- avec les médiateurs des autres secteurs de la sécurité sociale : la Cnam, la Cnav, la Ccmsa et depuis 2019, l'Acoss et le Ssti.

La collaboration avec les autres organismes de sécurité sociale s'est renforcée d'autant plus depuis la parution de la loi Essoc et les réflexions menées conjointement sur la mise en œuvre des nouvelles dispositions dans nos Branches respectives. En 2020, et au-delà de nos échanges sur nos outils respectifs, c'est le contenu du rapport parlementaire sur la médiation qui fera l'objet d'un travail en commun.

- Avec les services du courrier de la Présidence de la République et du Premier Ministre, avec lesquels nous ferons en 2020 un bilan de la nouvelle procédure mise en œuvre début 2019.
- Avec les médiateurs des Ministères et directions ministérielles avec lesquelles nous travaillons le plus pour définir ds 2020 une nouvelle procédure de travail (Dss, Dgcs...).



5





Annexe 1

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 établir la totale indépendance de la médiation dans la branche Famille. Le médiateur national, qui devrait être nommé prochainement, 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...

De Dominique à Catherine : Les principales évolutions du profil des médiateurs depuis 2012

3 questionnaires adressés aux Caf permettent de suivre l'évolution de la fonction ces dernières années : Le premier a été diffusé en octobre 2012, le suivant en juin 2016 et le dernier en juin 2019. Ils nous ont permis de définir à chaque fois le profil type du médiateur, illustré du prénom le plus répandu parmi nos collègues.

Octobre 2012 : Dominique

Le médiateur type est une femme (82%), issue des prestations

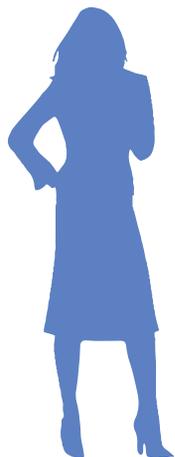
- **Nomination d'un médiateur** : 6 Caf sans médiateur au 3 décembre 2012.
113 médiateurs ou agents chargés de médiation.
- **Rattachement du médiateur** : Service prestation (39,5%)
- **Niveau le plus répandu** : 6 (22%)
De niveau 3 à agent de direction.
- **Temps consacré à la médiation** : Temps < 0,5 ETP (72%)



Juin 2016 : Christine

Le médiateur type est une femme (88%), issue des prestations.
39 médiateurs de 2012 étaient toujours en poste en 2016.

- **Rattachement du médiateur** : Direction générale (73%)
- **Niveau le plus répandu** : 5A (25%)
De niveau 4 à agent de direction.
- **Temps consacré à la médiation** : Temps > 0,5 ETP (66%)
- **Formation** : Parcours de formation Egoc (56%)
- **Participation au réseau** : Présence aux réunions régionales (95%)



Juin 2019 : Catherine

Le médiateur type est une femme (87%), issue des prestations
32 médiateurs de 2012 étaient toujours en poste en 2019,
70 médiateurs de 2016 étaient toujours en poste en 2019.

- **Nomination d'un médiateur** : 2 Caf sans médiateur au 28 juin 2019.
111 médiateurs et 19 agents chargés de médiation, soit 130 personnes.
- **Rattachement du médiateur** : Direction générale (63%)
- **Niveau le plus répandu** : 5 B (29%)
De niveau 4 à agent de direction.
- **Temps consacré à la médiation** : Temps < 0,5 ETP (50,5%)
- **Formation** : Parcours de formation Egoc 62%
- **Participation au réseau** : Présence aux réunions régionales 87%







Annexe 2

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 rose 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... En gris, les propositions qui n'ont pas abouti.

ORGANISATION

Domaines	Action	Commentaire
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>
	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>
	Automatiser la fourniture d'attestations de non droits.	<p>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).</p> <p>La médiation va appuyer et relancer cette demande.</p>
	Personnaliser les courriers et les notifications.	<p>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).</p>
Téléphone	Offrir un numéro d'appel joignable de l'étranger.	<p>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 01849519 + N° du département, ce numéro étant réservé aux appels en provenance de l'étranger.</p>
	Supprimer le coût surtaxé du numéro d'appel Caf (0810).	<p>La Cnaf travaille sur une réforme de la modulation tarifaire qui doit être applicable au 1^{er} octobre 2015. Cette réforme doit conduire à une harmonisation de la tarification entre les téléphones fixes et mobiles.</p>

Date du constat	Résultat
2014, 2017, 2018, 2019	<p>En cours</p> <p>Les notifications d'indus sont retravaillées dans le cadre du programme de prévention des indus.</p> <p>Durant l'année 2019, les voies de recours ont été retravaillées et le droit de rectification a été ajouté. La nouvelle version de la notification de dette devrait être intégrée en 2020. Des supports ont également été créés à destination des équipes.</p> <p>Un focus sera consacré à ces évolution dans le rapport d'activité 2020.</p> <p>En 2019 également, les notifications relatives aux revenus de placement des bénéficiaires d'Aah ont été retravaillées en lien avec les têtes de réseau associatives représentatives des personnes handicapées.</p>
2014	<p>Acquis</p>
2014	<p>Acquis</p> <p>Les travaux ont été relancés en 2019 afin de définir de nouvelles modalités de gestion de ces demandes.</p> <p>Les demandes d'attestations sont désormais directement gérées par les Caf concernées.</p>
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.</p> <p>Les motifs d'indus peuvent également être modifiés à la main.</p>
2014	<p>Acquis</p>
2014	<p>Prévu</p> <p>La gratuité sera mise en place à compter du 1^{er} janvier 2021.</p>

Recouvrement des indus	<p>Harmoniser les pratiques concernant les retenues sur rappel, disposer d'une doctrine plus fine.</p>	<p>Les recensements effectués auprès du réseau révèle que les pratiques en la matière varient d'une Caf à l'autre. Une harmonisation des pratiques via un cadrage national serait souhaitable.</p>
	<p>Propositions 2018 :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 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 4 ans. 	<p>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 pratiques en matière de recouvrement ne sont pas homogènes sur l'ensemble du territoire.</p>
	<p>Gérer plus équitablement les créances en cas de séparation en favorisant un recouvrement auprès des deux débiteurs.</p>	<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>

2014	<p>En cours</p> <p>Des travaux ont été initiés en 2019 par la Direction comptable et financière.</p>
2018	<p>En cours</p> <p>Des travaux ont été initiés en 2019 par la Direction comptable et financière. La médiation suit de près cette problématique liée au recouvrement et restent saisis de nombreuses situations.</p> <p>En parallèle, 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%.</p> <p>Un focus sera consacré à ces évolutions attendues dans le rapport d'activité 2020.</p>
2017	<p>Sans suite</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> <p>Réinterrogé en 2020, le Département contentieux de la Cnaf a indiqué que les consignes restaient inchangées et que la solidarité entre concubins demeurait la règle. Une LR devrait préciser ces consignes courant 2020.</p>

Contrôle et lutte contre la fraude Gestion des dossiers Dématérialisation, téléprocédure	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 ces écarts. Par ailleurs, une instruction a été récemment diffusée aux Caf visant à les aider à objectiver la qualification de fraude.
	Redéfinir un barème de récupération des indus.	En mars 2015, visant à harmoniser les pratiques des Caf en matière de recouvrement des indus. Elle rappelle notamment qu'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 dus et la volonté de ne pas fragiliser les allocataires.
	Harmoniser 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.
	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.
	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.
	Nuancer la communication.	La qualification en « fraude » et l'inscription du dossier une base nationale sont souvent mal vécues par les allocataires.

2014	<p>Acquis</p> <p>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).</p>
2014, 2016, 2018	<p>Acquis</p> <p>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)</p> <p>A suivre</p> <p>Proposition 2018 : 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 l'absence de PRP afin de ne pas limiter sa durée de remboursement à 4 ans.</p>
2016	<p>Acquis</p> <p>L'IT 2018-119 Réexamen des dossiers fraude du 18 juillet 2018 apporte des précisions sur ce point.</p>
2016	<p>En cours</p> <p>L'instauration d'un contradictoire pour les contrôles sur pièces est expérimentée et a vocation à être généralisé.</p> <p>L'expérimentation a été menée en 2019.</p>
2016	<p>Acquis</p> <p>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.</p>
2016	<p>Acquis</p> <p>La base nationale des fraudes qui répertoriait les dossiers qualifiés de frauduleux a été supprimée.</p> <p>L'inscription dans cette base était souvent perçue comme une mesure vexatoire.</p>

<p style="text-align: center;">Contrôle et lutte contre la fraude Gestion des dossiers Dématérialisation, téléprocédure</p>	<p>Lors du réexamen sur la 3^{ème} année des dossiers qualifiés en fraude, détecter les indus et les compensations éventuels.</p>	<p>Il ne s'agit pas de permettre aux allocataires d'accéder à des droits qu'ils n'auraient pas fait valoir dans les temps mais de les remettre dans la situation exacte dans laquelle ils se seraient trouvés s'ils n'avaient pas employé des manœuvres frauduleuses.</p>
	<p>S'assurer de la bonne diffusion des critères de qualification des situations de vie maritale.</p>	<p>Rappels de la Médiation dans le rapport d'activité 2019</p> <p>Le doute bénéficie à l'allocataire</p> <p>Le concubinage doit être déterminé selon un faisceau d'indices concordants. Ces indices doivent avoir trait d'abord aux éléments attestant d'une vie commune et, ensuite, à une communauté d'intérêts matériels et affectifs du couple.</p>
	<p>Mettre en place des échanges dématérialisés avec les Carsat pour faciliter le passage à la retraite des bénéficiaires de minima sociaux.</p>	<p>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.</p>
	<p>Amplifier la communication en direction des allocataires sur le Phishing (ou hameçonnage).</p>	<p>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.</p>
	<p>Ouvrir la télédéclaration aux tuteurs.</p>	<p>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.</p>

2019	<p>Proposition 2019</p> <p>Une LR devrait préciser ces consignes courant 2020.</p>
2019	<p>Rappel dans le rapport d'activité 2019 IT du 17/10/2018 Encart caf.fr</p> <p>A suivre</p>
2014, 2018	<p>En cours</p> <p>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.</p>
2014	<p>Acquis</p> <p>En mars 2018, plusieurs actions de communication ont été réalisées à destination des allocataires, notamment dans l'actualité de caf.fr</p>
2017, 2018	<p>En cours</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>Point 07/2019</p> <p>La réflexion sur la problématique du nonaccès des tuteurs aux démarches en ligne progresse via plusieurs canaux. Ce sujet sera prochainement formalisée par voie de note de cadrage visant notamment à répertorier et expertiser l'ensemble des solutions de type dégradé pouvant être mises en place pour faciliter les démarches de cette catégorie de public (accès dédié aux tuteurs dans caf.fr pour prendre en compte leurs demandes/déclarations) avant la solution cible (téléprocédure dédiée) qui s'inscrit dans un planning SI à long terme.</p>

Contrôle et lutte contre la fraude Gestion des dossiers Dématérialisation, téléprocédure	<p>Améliorer la gestion des dossiers des allocataires transgenres.</p>	<p>Le « header » (bandeau bleu en haut de la page) du caf.fr mentionnait toujours l'ancienne civilité.</p>
	<p>S'assurer de la lecture des documents adressés de manière dématérialisée par un « avis de lecture » à l'instar du courrier.</p>	<p>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.</p>
	<p>Moderniser la procédure d'échanges avec les Carsat.</p>	<p>Éviter les blocages lors du passage à la retraite des bénéficiaires des minimas sociaux.</p>

2018	<p>Acquis</p> <p>La correction de cette anomalie a été mise en œuvre en avril 2019.</p>
2016	<p>Partiellement acquis.</p> <p>Les récentes évolutions de l'applicatif NIMS permettent désormais de s'assurer que l'allocataire a bien pris connaissance (ou non) d'une information adressée par courriel.</p>
2016	<p>En cours Proposition 2018</p> <p>Convention signée en 2019 entre la Cnaf et la Cnav + Échanges dématérialisés à horizon 2020. Art 53 du Plfss 2020 : Liquidation automatique des pensions vieillesse pour les bénéficiaires d'Aah atteignant 62 ans - Report de la condition de subsidiarité du Rsa au regard des avantages vieillesse à l'âge de 67 ans.</p>

RÉGLEMENTATION

Domaines	Action	Commentaire
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.
	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.
	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.
	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.
	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.
	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.

Date du constat	Résultat
2014, 2016	<p>Acquis</p> <p>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.</p>
2014	<p>Prévu</p> <p>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.</p>
2018	<p>En cours</p> <p>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.</p>
2014	<p>En cours</p> <p>Cette demande d'évolution est toujours d'actualité en 2019.</p>
2014	<p>En cours</p> <p>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.</p>
2017	<p>Partiellement acquis</p> <p>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.</p>

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 ».
	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.
	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.
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 Cpll du 18 décembre 2014.
	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.
	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.
	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.

2014, 2016, 2017	<p>En cours</p> <p>Une jurisprudence récente relance cette thématique plus que jamais. Par ailleurs, la réforme de l'aide au logement qui interviendra supprimera l'application de l'évaluation forfaitaire du calcul de l'aide au logement.</p>
2017	<p>En cours</p> <p>La réforme de l'aide au logement qui interviendra supprimera l'application de l'évaluation forfaitaire du calcul de l'aide au logement.</p>
2016	<p>Pas de suite</p> <p>Pas de prolongation du dispositif dérogatoire</p>
2014	<p>Acquis.</p>
2014	<p>Sans suite</p> <p>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.</p>
2014	<p>Acquis</p> <p>Septembre 2015.</p>
2016, 2017	<p>Acquis</p> <p>Depuis 2018, les accords peuvent être délivrés pour 20 ans (au lieu de 10 aujourd'hui), ce qui devrait limiter les difficultés.</p>

Handicap	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.
	Inclure l'Aah dans la base ressources de l'Ass.	Ainsi, le bénéficiaire continuerait de percevoir l'Ass, déduction faite du montant d'Aah auquel il peut prétendre. Cette mesure, moins lourde en termes de gestion, présente plusieurs avantages : <ul style="list-style-type: none"> • Pas de renonciation à l'une des prestations et donc aux avantages ou droits connexes. • Facilitation des échanges entre Pôle emploi et la Caf et limitation des délais de traitement (subrogations / compensations). • Limiter les erreurs de traitement que pourrait induire un droit d'option.
	Permettre l'ouverture d'un nouveau droit à l'Ajpp sans attendre la fin du délai de trois ans en faveur des parents d'enfant atteint d'un cancer.	Cette mesure permettrait effectivement d'améliorer la prise en charges des cancers pédiatriques.
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.
	Réduire les délais de traitement des demandes de renouvellement de titres de séjour.	Les délais de traitement des demandes de renouvellement peuvent entraîner des ruptures de droits.

2017	<p>En cours</p> <p>Les modalités de mise en œuvre de la dématérialisation de cet envoi sont actuellement à l'étude</p> <p>Le fractionnement du versement à la demi-journée à compter de septembre 2020. Des évolutions sont également prévues en lien avec la mise en place de l'AJPA programmée pour septembre 2020.</p>
2019	<p>Proposition 2019</p> <p>Cette proposition, construite par la Direction des politiques familiales et sociales en lien avec la Médiation de la Cnaf et <u>partagée avec le Pôle médiation de Pôle emploi</u>, sera prochainement portée auprès du Ministère du travail.</p>
2019	<p>Proposition 2019</p>
2018	<p>Acquis</p> <p>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.</p>
2016, 2017	<p>Partiellement acquis</p> <p>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.</p>

Conditions d'ouverture de droit : droit au séjour	<p>Considérer qu'il y a activité professionnelle au sens du droit au séjour des ressortissants européens.</p>	<p>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.</p>
Droit aux prestations en faveur des enfants étrangers	<p>Clarifier les règles actuelles au regard de la jurisprudence.</p>	<p>Les décisions de justice rendue sur les questions de droits aux prestations en faveur des enfants étrangers sont régulièrement défavorables aux Caf.</p>
Résidence en France	<p>Harmoniser les critères d'appréciation de la condition de résidence dans les différentes branches de la sécurité sociale.</p>	<p>Les critères d'appréciation de la condition de résidence diffèrent d'une Branche à l'autre.</p>
Résidence alternée	<p>Faire évoluer les règles en matière de droits aux prestations en faveur des enfants en résidence alternée.</p>	<p>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. 2019 : élargir cette possibilité à d'autres prestations sensibles et notamment l'Aeeh.</p>
	<p>Préciser certains points de l'IT 2020-021 : « Résidence alternée - Partage des aides personnelles au logement, revenu de solidarité active, prime d'activité ».</p>	<p>La mise en œuvre de ce partage, non gérée de manière automatique par le système d'information, reste lourde. Le calcul des droits est effectué manuellement. Il n'existe pas de formulaire dédié pour solliciter ce partage. L'accès à cette possibilité de partage reste inégal car conditionné par le dépôt « d'une réclamation en phase précontentieuse » dont les contours restent à définir clairement. Les premiers retours du réseau des médiateurs laissent apparaître que le terme de réclamation est apprécié différemment selon les Caf.</p>

2018	<p>En cours</p> <p>La DSS a été saisie d'une proposition de modification réglementaire en 2019.</p>
2018	<p>En cours</p> <p>Un recensement de l'ensemble de ces situations a été lancé en 2019 afin de saisir les pouvoirs publics sur ces problématiques.</p>
2017	<p>En cours</p> <p>Des travaux - initiés par la Direction de la Sécurité sociale - sont actuellement menés.</p>
2016, 2017, 2019	<p>Partiellement acquis</p> <p>Diffusion de l'IT 2020-021 du 19/02/2020 : « Résidence alternée - Partage des aides personnelles au logement, revenu de solidarité active, prime d'activité » précisant les modalités de mise en œuvre d'un partage pour certaines prestations : AL, Rsa, Ppa.</p>
2019	<p>En cours</p>

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.
	Mieux apprécier la condition de 5 ans de résidences 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.
	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).
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.

2017	<p>En cours</p> <p>Des réflexions sont engagées concernant la création d'un revenu universel d'activité.</p>
2017	<p>En cours</p> <p>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.</p>
2018	<p>En cours</p> <p>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.</p> <p>Point 07/2019</p> <p>Interpellations Cnaf de l'État sur la problématique Rsa/ Pch via courrier du DG et motion du CA. À ce stade ce sujet est en cours d'examen par la Dgcs notamment sous l'impact finances publiques sans que nous sachions quelle suite sera réservée à cette demande d'évolution de l'état du droit</p> <p>Décret prévoyant l'exclusion de la PCH en cours de rédaction en vue d'une application en mail 2020.</p>
2014	<p>Acquis</p> <p>Une instruction a été adressée au réseau en 2014 pour exposer les nouvelles règles en la matière.</p>



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