



Médiation administrative



Rapport annuel 2016

Novembre 2016



Sommaire

•	Éditorial de Daniel Lenoir, directeur général de la Cnaf	3
•	Avant-propos	5
•	Les temps forts 2016	6
•	Le mot de la médiatrice	7
Chapitre 1	La médiation en chiffres	9
•	17 454 contacts Médiation dans les Caf en 2016 (soit 87 par jour en moyenne) et 996 au niveau national (soit 5 par jour en moyenne)	10
•	L'écrit est le principal mode de contact du médiateur en Caf comme à la Cnaf	11
•	Une hausse très importante des demandes émanant de l'État	12
•	Le logement, premier sujet des demandes de Médiation	14
•	Le nombre de médiations par Caf est à analyser avec précaution	15
•	Les délais de traitement des dossiers et de paiement sont les principales causes de saisine du médiateur	17
•	Les principaux motifs de saisine varient légèrement entre les Caf et la Cnaf	18
•	Près d'un tiers des dossiers traités par les médiateurs conduisent à une révision des droits aux prestations	19
•	Le délai de traitement des demandes s'est détérioré dans les Caf et légèrement amélioré à la Cnaf	20
Chapitre 2	Les constats et préconisations de la médiation	23
•	Les effets des mutualisations	24
•	L'impact des dématérialisations	28
•	Les conséquences de la lutte contre la fraude	32
•	Les difficultés liées au recouvrement des indus	36
•	Les autres constats liés à la gestion des Caf	38
•	Des difficultés liées à la réglementation ont été identifiées	40
Chapitre 3	Le plan de travail 2016	45
•	L'année 2016 a principalement été consacrée à la stabilisation et au développement du réseau des médiateurs	46
•	2017 devra voir la poursuite des travaux engagés	47
•	La fonction de médiateur administratif	50



Édito



Ce quatrième rapport de la médiation administrative manifeste l'importance que la branche Famille entend donner à la fonction de médiation dans le service public rendu par l'ensemble des Caf. La Médiation participe en effet de la volonté de personnaliser la relation à l'allocataire, de lui offrir un contact privilégié quand la situation est bloquée, que l'incompréhension et l'insatisfaction s'installent. Le rapport annuel est un révélateur des difficultés rencontrées par nos allocataires dans leur relation avec les Caf ; il révèle des problèmes de fonctionnement et met en évidence des règles qui ne sont pas toujours adaptées.

Par définition, les constats faits par les médiateurs ne sont pas représentatifs de la très grande majorité des situations traitées par les Caf. Ils mettent en évidence des situations le plus souvent exceptionnelles, qui témoignent d'un cumul d'incompréhensions et parfois de dysfonctionnements ou même de blocages dans nos processus de traitement ou encore des incohérences de la législation. C'est la raison pour laquelle ils sont si précieux, car ils attirent à juste titre notre attention sur les « grains de sables » dans le système qui peuvent avoir des conséquences particulièrement dommageables pour certains de nos allocataires. Nous devons en tirer des enseignements utiles pour améliorer nos processus et faire en sorte que ceux-ci puissent prévoir ces cas particuliers. Je suis personnellement attentif à ce que nous puissions nous appuyer sur le travail des médiateurs pour améliorer nos fonctionnements collectifs.

Notre réseau de médiateurs est maintenant bien structuré. Il témoigne des efforts importants qui ont été faits, tant au plan local qu'au plan national, pour consolider cette fonction au sein de notre institution en bonne intelligence avec l'ensemble des services mobilisés autour d'une même préoccupation visant à rendre le meilleur service à l'ensemble de nos allocataires sans exception. Les outils mis en place depuis 2015 permettent d'avoir une vision globale des interventions de la Médiation dans l'ensemble des Caf, rendant ce rapport plus significatif.

Mais j'ai souhaité que nous allions plus loin, en créant en accord avec le Conseil d'administration de la Caisse nationale une fonction de médiateur national indépendant au sein de la branche famille, qui s'appuiera bien évidemment sur le réseau des médiateurs des Caf et le pôle national dédié à la médiation administrative et à la gestion des réclamations. Celui-ci pourra à la fois faire des recommandations en équité, conformes à l'esprit des textes mais s'éloignant de la lettre quand c'est nécessaire pour éviter l'impasse et reprendre à son compte le rapport annuel de la médiation pour en renforcer l'indépendance. En cohérence avec les engagements qui ont été pris par les pouvoirs publics sur le droit à l'erreur, j'ai proposé au gouvernement que l'indépendance de ce médiateur puisse être garantie par la loi, afin de donner toute la force requise aux recommandations et constats qu'il pourra porter publiquement. Cette fonction à vocation à être assumée par une personnalité extérieure et incontestée de par sa compétence et son expérience.

Je tiens à remercier l'ensemble de ceux qui contribuent à cette démarche essentielle à la qualité de la relation de service que nous souhaitons garantir à chacun de nos allocataires.

Daniel Lenoir
Directeur général

**« La Société a le droit de demander compte à
tout Agent public de son administration. »**

Déclaration des droits de l'homme et du citoyen

Art 15.



Avant-propos

Les temps forts 2016

La Cnaf a poursuivi en 2016 le travail de développement et de positionnement de la fonction de Médiation administrative. L'année a principalement été consacrée à la stabilisation et au soutien du réseau des médiateurs :

- en prolongement du groupe de travail national, des réunions ont lieu au moins deux fois par an dans chaque région, afin d'échanger et d'harmoniser les pratiques. Un 4e séminaire a été organisé à Lyon en septembre 2016, réunissant plus de 100 participants.
- Un tableau de bord de la médiation a été mis en place en février 2015. Les Caf y saisissent tous les dossiers Médiation, permettant ainsi leur agrégation au plan national et une meilleure visibilité de l'activité des médiateurs.
- Le Comité de suivi de la Médiation mis en place par la Direction générale de la Cnaf a produit son rapport, validé en mars 2016 par le Conseil de réseau. Ce rapport propose une doctrine à visée opérationnelle, destinée à éclairer le Directeur général pour préparer la suite du déploiement de la Médiation au sein de la branche Famille. Il propose également des modalités d'organisation pratiques pour accompagner la mise en place d'un Médiateur national indépendant.

Les médiateurs ont également assuré le suivi du dispositif dérogatoire mis en place pour accompagner la montée en charge de la mise en œuvre de la dégressivité des aides au logement.



Principaux résultats 2016

- 7 449 demandes reçues
- 43% proviennent des allocataires
- 31% sont liées à une absence de paiement
- 26% à une incompréhension par rapport aux droits
- 40% des demandes concernent une aide au logement, 29% le Rsa et 15% une prestation liée au handicap
- 31% des demandes donnent lieu à révision du dossier
- 6 722 299 € de rappels
- 1 443 252 € d'indus
- 424 976 € d'indus supprimés.



Le mot de la responsable du pôle médiation de la Cnaf

Ce rapport est le dernier que je signerai, puisqu'à compter de 2018, un médiateur national indépendant sera nommé et reprendra les suivants à son compte. Cette nomination est une chance pour la médiation de la branche Famille. Chargé d'une mission d'observation, d'évaluation et de portage de la médiation, ce médiateur national pourra, de par sa totale indépendance, mieux révéler les zones de blocages de nos organisations et de la réglementation. En communiquant plus largement sur son rapport annuel, il pourra lui donner un retentissement plus fort et surtout, agir encore plus activement pour faire bouger les lignes.

Par ailleurs, il aura la légitimité nécessaire à la rédaction de recommandations en équité pour les cas dans lesquels une simple étude des textes ne suffit pas.

En travaillant conjointement avec le pôle médiation national, avec le comité de coordination, le groupe technique national et l'ensemble des médiateurs locaux, il contribuera à rendre notre action plus efficace, au service des allocataires.

Catherine Duchemin

L'équipe médiation de la Cnaf

Sophia Drici
Catherine Duchemin
Marie Elisabeth Fabre-Perrin



La médiation en chiffres

La mise en place d'un tableau de bord national de la médiation depuis janvier 2015 permet de produire des résultats agrégés sur l'ensemble des Caf. Nous avons ainsi une image plus complète de l'intervention des médiateurs, de l'objet des demandes qui leurs sont adressées, des solutions apportées... Nous pouvons également suivre l'évolution de ces données dans le temps en comparant les résultats 2016 à ceux de 2015 et en tirer des enseignements utiles pour les Caf.

- **17 454 contacts Médiation dans les Caf en 2016 (soit 87 par jour en moyenne) et 996 au niveau national (soit 5 par jour en moyenne)**

617 454 dossiers ont été enregistrés par les médiateurs des Caf en 2016 soit une hausse de 17% par rapport à 2015.

Parmi ces dossiers, 509 n'ont pas été clôturés à la date d'arrêt des statistiques (1^{er} mars 2017). Les statistiques nationales développées dans ce rapport portent donc uniquement sur les 16 945 dossiers clos.

Au niveau national, 996 contacts (tous types de contacts confondus) ont été enregistrés en 2016, chiffre en hausse très forte par rapport à 2015 (+29%).

Sur ces 996 dossiers, 74 sont encore en cours de traitement au 1^{er} mars 2016. Les statistiques de la médiation Cnaf présentées dans ce rapport sont basées sur les 922 dossiers clos.

	2012	2013	2014	2015	2016	Evol 2016/2015
Nbr saisine Cnaf	802	752	685	775	996	+29%
Nbr saisine Caf				14 868	17 454	+17%

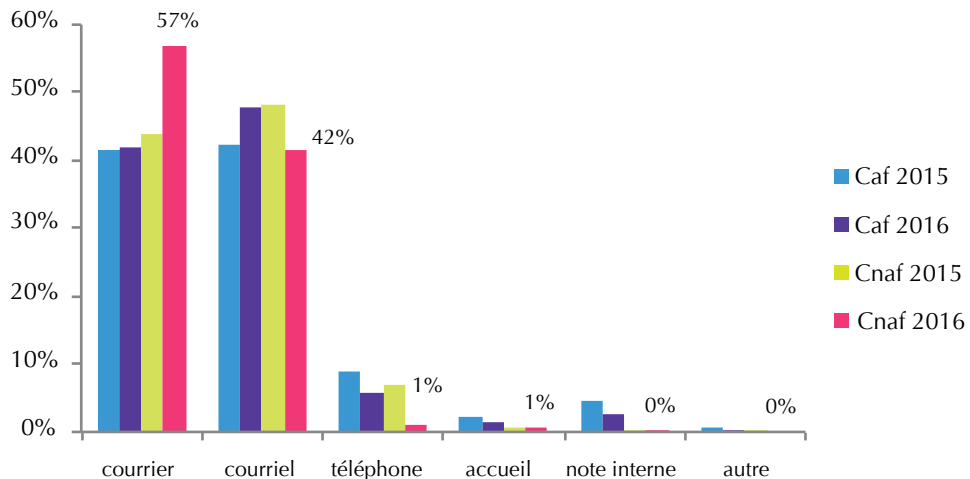
Cette hausse importante des saisines, tant au niveau local qu'au niveau national est réelle et sensible pour les médiateurs. Elle est en partie liée à la montée en charge du tableau de bord national qui permet de les suivre. Cet outil créé en 2015 est maintenant bien approprié et utilisé par tous les médiateurs, ce qui peut générer une hausse des saisines.

Elle est également due au retard des caf dans le traitement des dossiers, comme à l'arrivée de nouvelles prestations (Ppa) ou de réformes complexes (dégressivité des aides au logement notamment). Enfin, la dématérialisation des relations, la disparition de l'accueil hors rendez-vous, la mutualisation de certaines prestations (en place depuis 2014 mais qui continue de provoquer des demandes) conduisent les allocataires non autonomes à une recherche de relation de proximité qu'ils ne trouvent souvent qu'auprès du médiateur.

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

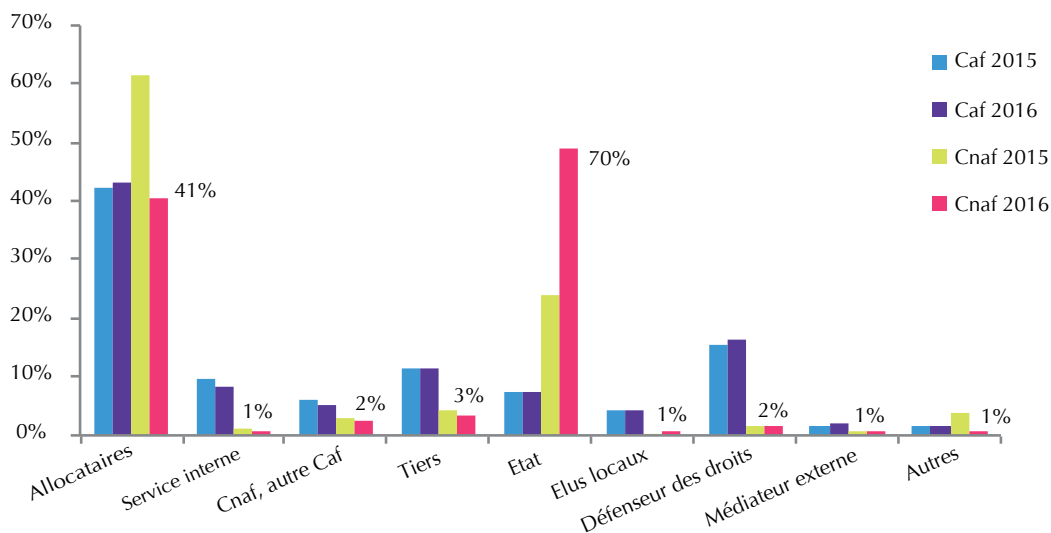
Les courriers et les courriels sont de loin le mode de contact le plus fréquent, notamment parce que les médiateurs limitent le recours à la réponse téléphonique trop chronophage. Le pôle médiation Cnaf n'assure une réponse téléphonique que pour les cas les plus complexes. La hausse importante de la part des courriers reçu par la Cnaf s'explique par l'augmentation des courriers envoyés par les différents ministères. En 2016, le pôle médiation Cnaf a envoyé plus de 300 courriers de réponses aux sollicitations reçues, chiffre qui devrait augmenter en 2017 compte tenu de la systématisation des réponses par écrit.

↘ Mode de saisine



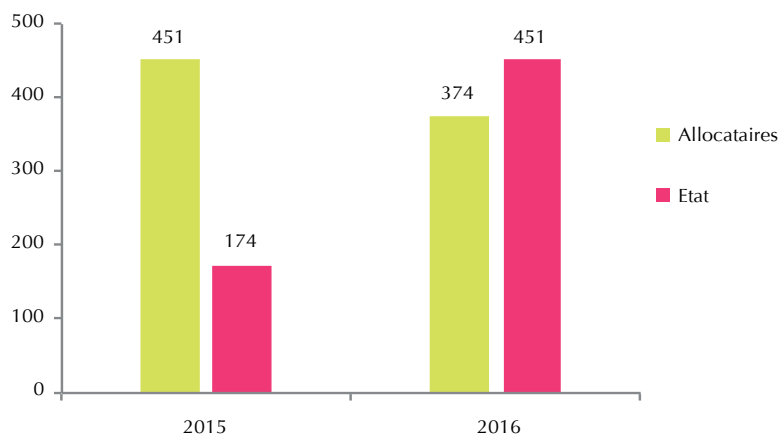
• Une hausse très importante des demandes émanant de l'Etat

↳ Emetteurs des demandes



Alors qu'on observe une grande stabilité de la provenance des demandes qui arrivent aux Caf, on constate que les premiers émetteurs de celles qui parviennent à la Cnaf sont devenus en 2016 les services de l'Etat : Présidence de la République, cabinet du 1^{er} Ministre, Ministères, notamment la DSS, ... A noter : 16% des demandes gérées par les médiateurs des caf leur sont adressées par le Défenseur des droits.

↘ Evolution des demandes Caf



Les demandes enregistrées par la Cnaf en provenance des allocataires continuent de diminuer d'année en année, attestant du travail conduit pour que ces saisines soient traitées en priorité par les caf. En revanche, le nombre de dossiers adressés à la caisse nationale par les différents services de l'Etat augmentent de 159 % en un an, ce qui rendra nécessaire une concertation afin que ne soient envoyées à la Cnaf que les demandes relevant bien de nos champs de compétence.

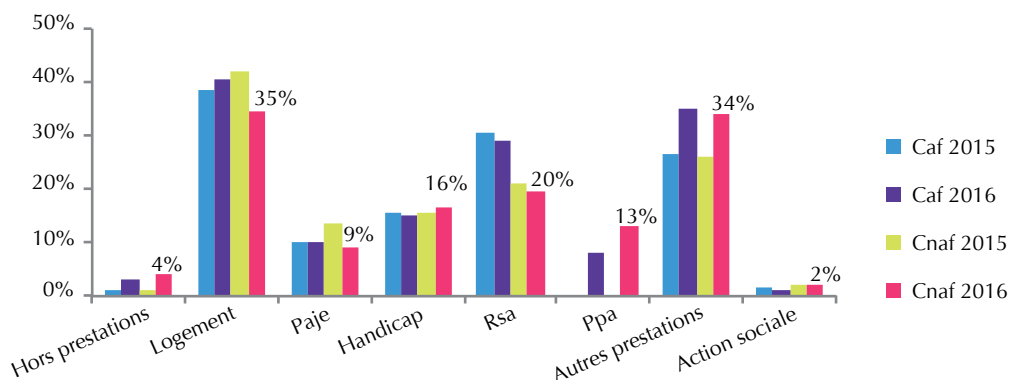
● Le logement, premier sujet des demandes de Médiation

A la Cnaf comme dans les Caf, les demandes adressées aux médiateurs concernent d'abord les aides au logement : incompréhension quant aux interruptions ou modifications des droits, contestation de l'application de l'évaluation forfaitaire, ... Les sollicitations relatives au Rsa sont plus nombreuses au niveau local, en lien avec sa gestion par le Conseil Départemental. Elles ont diminué en 2016 au bénéfice des sollicitations sur la Ppa.

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

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

↘ Nature des demandes



8% des demandes gérées par les médiateurs des Caf concernent un dossier qualifié de frauduleux, versus 3% pour les dossiers traités à la Cnaf. Cet écart s'explique probablement par le manque de visibilité de la Cnaf qui ne sait pas toujours si le dossier est frauduleux ou non. Les pratiques diffèrent entre Caf quant à l'implication des médiateurs dans ces dossiers : certaines Caf considèrent que le médiateur ne doit pas intervenir sur un dossier qualifié de frauduleux, tandis que d'autres autorisent une dernière analyse au nom de la qualité du service rendu.

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

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

- **Nombre de dossiers médiation par Caf** : il est difficile d'analyser les écarts entre les Caf, certaines ayant enregistré un nombre de dossiers médiation très élevé au regard de leur taille, tandis que d'autres affichent un taux anormalement bas. Le travail d'harmonisation des pratiques entrepris avec le réseau des médiateurs devra permettre de limiter ces différences. Au-delà de ce constat, le suivi des Caf ayant enregistré le plus de dossiers de médiation apporte des informations intéressantes : il s'agit de Caf de grande taille mais également de caisses où le médiateur est en place depuis plusieurs années, reconnu en interne comme des allocataires. Les dix Caf ayant enregistré le plus de dossiers Médiation en 2016 sont les caisses de :

1 ^{er}	Seine-Saint-Denis	6 ^e	Nord
2 ^e	Seine Maritime	7 ^e	Alpes-Maritimes
3 ^e	Paris	8 ^e	Moselle
4 ^e	Val-de-Marne	9 ^e	Pas-de-Calais
5 ^e	Val-d'Oise	10 ^e	Isère

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

En valeur absolue	Rang 2016	Rang 2015	Rang 2014
PARIS	1 ^{er}	1 ^{er}	1 ^{er}
BOUCHES-DU-RHONE	2 ^e	3 ^e	2 ^e
NORD	3 ^e	6 ^e	6 ^e
VAL-DE-MARNE	4 ^e	4 ^e	3 ^e
SEINE-ET-MARNE	5 ^e	8 ^e	10 ^e
YVELINES	6 ^e	9 ^e	14 ^e
SEINE ST DENIS	7 ^e	5 ^e	12 ^e
VAR	8 ^e	10 ^e	7 ^e
HAUTS-DE-SEINE	9 ^e	2 ^e	4 ^e
VAL D'OISE	10 ^e	13 ^e	11 ^e

L'analyse des évolutions de ce classement sur trois ans 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 toujours 10% des saisines parvenant à la Cnaf).

En 2016, pour deux Caf (Haute Loire et Lozère), il n'y a eu aucune saisine du pôle national « médiation ».

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

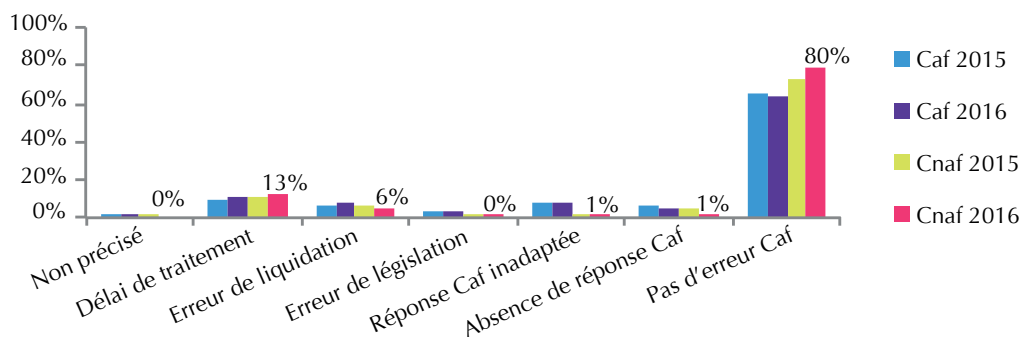
Afin de mieux analyser les demandes, les médiateurs cherchent à connaître les causes et les motifs des saisines qui leur parviennent. Les causes mesurent l'éventuelle responsabilité de la Caf dans le différend qui l'oppose à un allocataire. Les motifs recensent les raisons de la demande du point de vue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

- **La responsabilité directe des Caf est engagée dans plus d'un tiers des demandes de médiation**

Si à la Cnaf le nombre de saisines qui correspondent à une erreur de la Caf est en diminution (20% en 2016 contre 28% en 2015), il est nettement supérieur et stable dans les Caf. 36% des dossiers adressés aux médiateurs des Caf en 2016 révèlent une erreur de l'organisme (35% en 2015) : délai de traitement, réponse inadaptée, erreur de liquidation ou absence de réponse. Le rôle du médiateur est alors essentiel pour faire rétablir l'allocataire dans ses droits.

Pour près de deux demandes sur trois, la responsabilité de la Caf n'est pas directement en cause. L'allocataire n'a pas compris la suppression d'une prestation, conteste un montant, 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.

↳ Causes des demandes



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

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

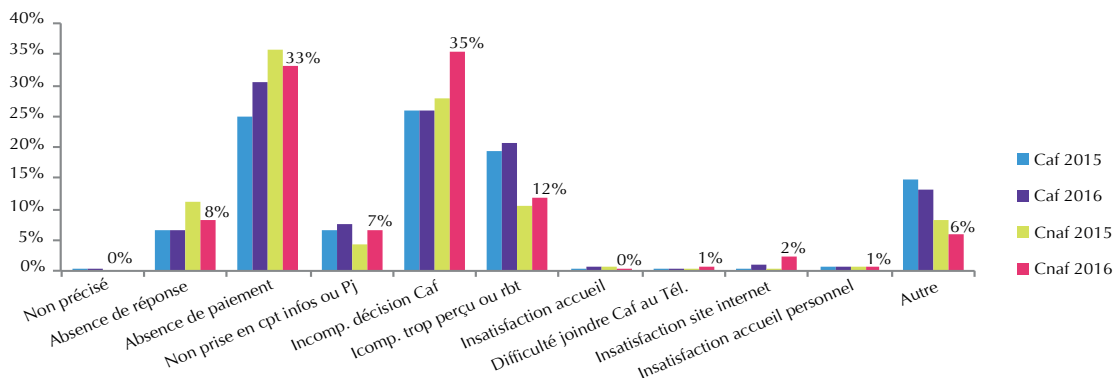
21% des saisines des médiateurs locaux concernent un indu (12% à la Cnaf), soit parce que l'allocataire le réfute, soit parce qu'il demande une remise ou un aménagement du plan de remboursement.

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. A noter toutefois une hausse importante des demandes adressées à la caisse nationale pour manifester une insatisfaction relative au caf.fr : simulateurs non fiables, bugs informatiques, incidents techniques, ... (2 demandes en 2015, 21 en 2016).

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

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

➔ Motifs de demande

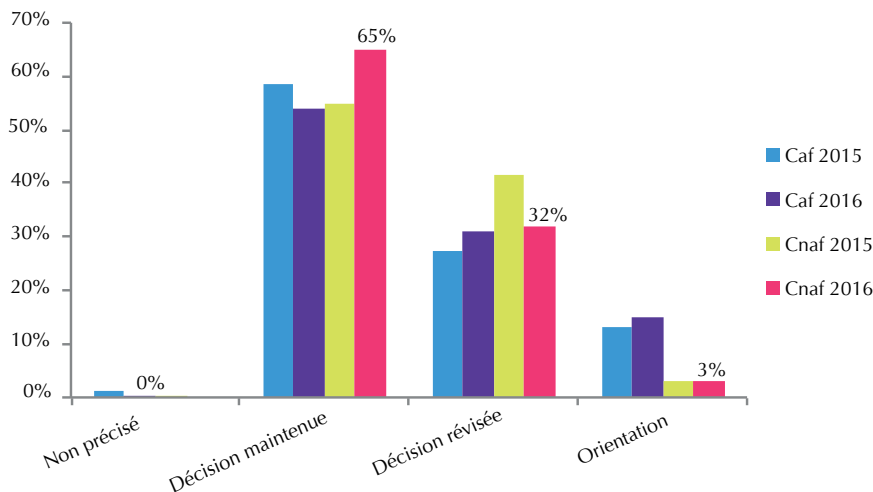


● Près d'un tiers des dossiers traités par les médiateurs conduisent à une révision des droits aux prestations

Les modes de résolution des saisines adressées aux médiateurs diffèrent entre les Caf et la Cnaf. Le nombre d'interventions conduisant à une révision du dossier a fortement baissé au niveau national en 2016 par rapport à 2015. Cette diminution est à relier à l'origine des demandes de nombreux dossiers adressés par les services de l'Etat étant en fait des réclamations de 1er niveau. A contrario, les dossiers étudiés par les médiateurs locaux conduisent de plus en plus à une révision du droit (31% des dossiers en 2016 versus 27% en 2015), vraisemblablement en lien avec leur montée en compétence. Enfin et très logiquement, l'orientation, notamment vers un autre service en interne, est plus importante en Caf.

Mais que ce soit au niveau local ou national, le pourcentage de dossiers révisés suite à l'intervention du médiateur est élevé : 31% localement, 32% au niveau national.

↘ Mode de résolution



● Le délai de traitement des demandes s'est détérioré dans les Caf et légèrement amélioré à la Cnaf

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

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

En 2016, 54% seulement des dossiers médiation sont traités en moins de 15 jours par les médiateurs des Caf, alors qu'ils étaient 76% en 2015. Et ce sont 26% des demandes qui sont traitées en plus de 31 jours, versus 14% en 2015. Ces chiffres démontrent bien la charge qui pèse sur les médiateurs, liée soit à la hausse du nombre de saisines traitées (+17% entre 2015 et 2016), soit à la multiplication des autres missions qui leur sont confiées.

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

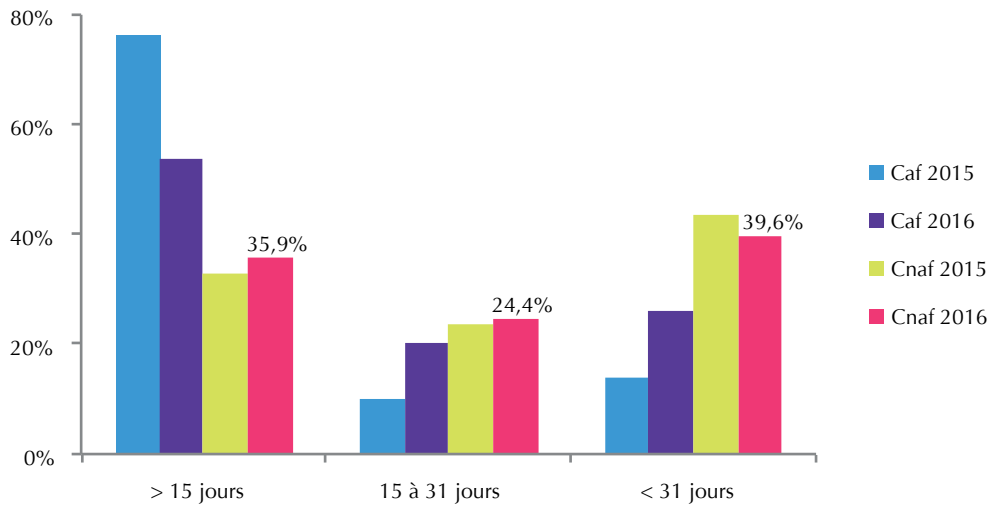
en 2016 l'action des médiateurs a permis de :

- débloquer 3 591 rappels,
- constater 472 indus

Les 16 945 dossiers suivis en médiation par les Caf ont généré :

- 1 443 252 € d'indus ;
- 6 722 299 € de rappels, auxquels s'ajoutent 1 424 976 € d'indus

↘ Délai de traitement



Le délai moyen de traitement est lui assez stable, même si les écarts sont importants entre organismes.

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



Les constats et préconisations de la médiation

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

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

Les médiateurs constatent chaque jour au travers des dossiers dont ils sont saisis les effets des nouveaux choix organisationnels des Caf. C'est pourquoi au delà des constats généraux sur le fonctionnement des Caf et sur la réglementation, ce rapport propose un focus sur 4 grandes thématiques :

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

● Les effets des mutualisations

La branche Famille s'est engagée depuis plusieurs années sur la voie de la mutualisation de certaines fonctions de production ou d'expertise. L'objectif est de répondre aux défis qui pèsent sur elle : raréfaction des ressources, recherche d'efficience, de qualité de service, de professionnalisation et d'harmonisation des pratiques au sein du réseau.

Ces mutualisations ont des effets positifs, elles permettent notamment de former des « supers » experts sur les prestations les moins fréquentes, d'éviter des différences de traitement entre organismes pour une même situation.

Les médiateurs constatent toutefois au travers des dossiers dont ils sont saisis qu'elles peuvent parfois engendrer un certain nombre d'effets pervers qui doivent être mieux pris en compte.

● Une hausse des délais de traitement dans certaines situations

Alors qu'elles ont été mises en place pour réduire les coûts de traitement, les mutualisations peuvent aussi aboutir dans certains cas à une augmentation des délais et à une dégradation de la qualité du service rendu. Ainsi, avec la mutualisation de l'allocation de soutien familial (Asf). Même si cette mutualisation a permis de mettre à jour des dossiers qui n'étaient plus traités et que des retards pouvaient déjà exister auparavant, les médiateurs constatent que les délais de traitement sont parfois long et peuvent atteindre jusqu'à 1 an dans certaines caf. En cause : les temps de reprise du stock, l'allongement des circuits, l'absence de corbeilles dédiées, les problèmes de communication et d'échange entre caisse prenante et caisse cédante, le manque de moyens humains.

Dans certaines situations, on propose un accompagnement social aux familles alors même que le droit n'est pas valorisé. L'allocataire ne comprend plus.

Les Caf gérantes demandent parfois des justificatifs qui n'étaient pas réclamés précédemment, l'allocataire ne les trouve pas, se perd dans nos organisations qui devraient être transparentes pour lui.

A noter : la gestion plus active des dossiers « hors d'état » (débiteurs défaillants) et la relance des procédures de recouvrement a également pu générer des demandes.

Madame, Monsieur,

Je vous fais part de ce courrier pour vous faire part de mon mécontentement quant au temps de traitement de ma demande d'allocation de soutien familial (ASF) déposée depuis le mois de novembre 2015. Ma demande est à ce jour toujours en cours de traitement malgré mes relances téléphoniques, mes mails et m'être déplacée. Il m'est répondu que la Caf enregistre des retards, que le service recouvrement des pensions alimentaires est un service indépendant basé dans les Yvelines. 8 mois de traitement n'est plus du retard mais un réel dysfonctionnement.

Au mois de Mai, des documents m'ont été réclamés, que j'ai adressés, et le conseiller m'avait garanti un traitement rapide ! J'ai des difficultés financières, des dettes et me retrouve tous les mois à découvert bancaire. Je m'adresse donc à vous afin de remédier à cette situation et que je puisse bénéficier de cette allocation de soutien familial.

Je vous remercie par avance de l'attention que vous apporterez à ma requête.

Mme G. – Montreuil – 21 juillet 2016

• Des difficultés pour identifier le bon interlocuteur

Difficile pour un allocataire de trouver un interlocuteur si la prestation qu'il perçoit ou demande est mutualisée : pas de rendez-vous dans sa Caf d'origine, ou alors avec un agent qui ne maîtrise plus la prestation ; Pas de rendez-vous non plus auprès de la Caf qui gère son dossier, ça n'est pas prévu. Dans ces conditions, l'allocataire est perdu, ne sait à qui s'adresser pour être entendu ou obtenir des informations. Il contacte le médiateur, dont ce n'est pas le rôle de pallier les difficultés liées à la mutualisation de ces prestations. Et s'il prend en charge le dossier, le médiateur n'a pas toujours d'interlocuteur dans la caf gérante, il lui est trop souvent difficile d'obtenir des informations sur le dossier.

Pour une prestation aussi sensible que l'allocation journalière de présence parentale (Ajpp), l'absence d'accompagnement personnalisé est particulièrement dommageable.

Madame Monsieur bonjour,

Je suis actuellement dans le cadre d'un congé de présence parentale dans le cadre de la maladie de mon fils. Au mois de novembre, j'ai demandé le renouvellement de celui ci mais vos services ont égaré le certificat médical justifiant ma demande de renouvellement. Celui-ci a été à nouveau envoyé en mi janvier en AR et depuis le dossier n'est toujours pas traité. Mes nombreux échanges téléphoniques ne règlent pas la situation due à " des délais de traitement". Je n'ai pas touché d'indemnité depuis novembre 2015. Cette situation est très problématique. Madame, Monsieur, pourriez vous essayer de débloquer cette situation. Je me tiens à votre disposition si vous souhaitez plus de renseignements. Avec tous mes remerciements. Mme Anne F – Paris - 05 04 2016.

- **Un risque avéré de perte de technicité dans certaines Caf**

En spécialisant des équipes pour traiter les prestations les moins fréquentes, les caf réalisent des gains de gestion non négligeables. Mais dans le même temps, cette hyperspécialisation peut faire perdre en technicité les Caf « cédantes », où plus aucun technicien n'est parfois en mesure (ni autorisé) de répondre sur ces dossiers.

Par ailleurs, la mutualisation peut entraîner la disparition de pratiques locales qui permettaient d'offrir un service de qualité et un meilleur accès aux droits : ainsi, de nombreuses Caf conservaient des archives sous forme de micro fiches pour reconnaître des droits à l'Avpf (assurance vieillesse des parents au foyer) même très anciens. Aujourd'hui, ces droits sont bien plus difficiles à prouver et parfois refusés à mauvais escient.

Cela fait maintenant 9 mois que la Caf a bloqué mon dossier, car elle me demande de fournir une lettre ou une attestation de la Carsat précisant les périodes d'Avpf à étudier. J'ai donc fait la demande à la Carsat, qui m'a répondu que c'est la caf qui doit le faire et non eux. J'ai téléphoné à la Caf pour leur dire ce que la Carsat m'a répondu, et eux m'ont dit que c'est la Carsat qui doit le fournir et non eux.

Et depuis 9 mois, mon dossier est bloqué. Mme Fabiola M. – Marseille – 26 10 2016.



- **Une difficulté à identifier les responsabilités sur certaines situations**

Dans le cadre des prestations mutualisées, les médiateurs observent que les caf d'origine peuvent parfois donner le sentiment de se dessaisir du suivi des dossiers. Elles en sont pourtant responsables et conservent un pouvoir de décision sur ces situations, notamment en cas de difficultés ou de contentieux. Dans le cadre de la démarche de simplification initiée par la Cnaf, il est prévu d'exonérer les usagers de la production des pièces justificatives et de leur permettre de réaliser l'ensemble des démarches en ligne. Ainsi, la fourniture de l'attestation de loyer est d'ores et déjà automatisée *via* le recueil d'information dématérialisé (Rid).

Proposition

Proposition : Le groupe technique national Médiation a défini qu'en matière de prestations mutualisées, il appartient au médiateur de la Caf d'origine de l'allocataire de gérer une éventuelle réclamation. Celui-ci rencontre trop souvent des difficultés pour obtenir des informations des services de la caf gérant la prestation. Une préconisation de priorisation de ces demandes sera inscrite dans la lettre réseau à venir.

- **L'impact des dématérialisations**

Les Caf ont fait le choix de dématérialiser de plus en plus leurs contacts avec les allocataires : développement du caf.fr, déclarations en ligne, envoi des notifications par mail, communication générale par sms, ... Jusqu'à la dématérialisation totale de la gestion de la Prime pour l'activité (Ppa) en 2016. Cette évolution répond à celle de la société et aux attentes d'une grande partie des allocataires. Des filets de sécurité ont été mis en place pour les allocataires les plus fragiles, ceux qui pour diverses raisons ne sont pas en mesure de se connecter sur internet ou de consulter un sms. Les Caf ont fait un gros effort d'inclusion numérique qui s'est traduit par le déploiement de 2000 points d'accès et une réorganisation des accueils pour donner une place importante à l'accompagnement numérique des allocataires. Enfin, les usagers sont systématiquement associés à la conception des services via un dispositif dédié.

Le risque de fracture numérique existe pourtant, et les usagers des Caf sont parmi ceux qui sont particulièrement sensibles à ce risque. Chaque jour, les médiateurs sont saisis par des allocataires qui n'ont pas accès à internet, qui n'ont pas d'imprimante ou de scanner pour envoyer les pièces réclamées par leur Caf, ou qui n'ont qu'un smartphone sur lequel ils ne peuvent lire les informations qui leurs sont adressées. Dans son rapport d'activité 2016, le défenseur des droits, Jacques Toubon, regrette qu'une partie des gains procurés par la dématérialisation des services publics ne soit pas redéployée vers le financement d'un accompagnement des usagers au numérique ou à un dispositif alternatif.

Opportunités et risques de la dématérialisation

Extrait du rapport annuel d'activité 2016 du défenseur des droits. Page 81« Le développement de l'administration électronique est une étape majeure de la redéfinition du rôle des services publics... Son but premier est de réduire les coûts... Elle permet également de simplifier l'accès aux informations pour une majorité d'usagers. Elle ne doit pas cependant renforcer des facteurs d'inégalité déjà existants, sous peine d'institutionnaliser une forme d'exclusion ... L'enquête mystère réalisée par le défenseur des droits auprès de trois grands organismes de services publics (Cpam, Caf et Pôle emploi) met en lumière le renvoi très fréquent des usagers vers internet ... même s'ils ne disposent pas ou ne maîtrisent pas cet outil. Le défenseur des droits préconise la consécration d'une clause de protection des usagers vulnérables pour toute procédure de dématérialisation d'un service public, en prévoyant l'obligation d'offrir une voie alternative au service numérique. »

• Des populations exclues du système

7% des allocataires sont aujourd'hui en situation d'illettrisme, 20% pour les bénéficiaires de minimas sociaux. Même si les Caf s'attachent à mettre en place des dispositifs palliatifs pour ces allocataires, la « fracture numérique » existe et constitue une nouvelle forme d'exclusion pour les usagers non connectés. Selon les estimations nationales, environ 20 % de la population française serait concernée par cette fracture, dont les causes peuvent être géographiques (habitants des zones dites « blanches » notamment), économiques et sociales, culturelles ou générationnelles (notamment pour les personnes âgées ou d'origine étrangère).

Pour ces publics, difficile de s’y retrouver, alors que certaines prestations se gèrent uniquement en ligne, qu’on ne trouve plus d’imprimés papier pour faire sa demande, ... Au-delà, le caf.fr auquel on a tendance à renvoyer systématiquement les allocataires n’est pas compréhensible par tous ; sa rédaction correspond parfois à une logique administrative qui ne parle pas à tous, loin s’en faut.

Des catégories entières d’allocataires ne peuvent avoir accès à internet, et toutes les caf ne mettent pas en place des procédures dédiées, par exemple pour les publics incarcérés, les handicapés, les tuteurs (des évolutions sont en cours pour ce qui les concerne), ...

Monsieur le directeur de la caisse nationale de Paris,

La dématérialisation des méthodes de communication de votre entité avec le public implique l'utilisation soit d'un ordinateur, soit d'un Smartphone, puisque les bornes ne fonctionnent pas.

Bénéficiaire du Rsa, logé à titre onéreux, je ne peux acquérir un tel matériel.

Vos services refusent de communiquer par voie traditionnelle (format papier), aucun téléconseiller n'est disponible.

Je vous demande par conséquent une aide financière de 169€, cout d'un Smartphone proposé par Coriolis telecom (fonctions internet, email).

Comptant sur votre empathie et une réponse à hauteur de mes attentes.

Mme Patricia J. – St Martin d'Uriage - 09 02 2016.

• Des difficultés organisationnelles

Le caf.fr est un outil remarquable au service des allocataires et de l'accès aux droits. Mais les médiateurs, qui ne voient que « les trains qui n'arrivent pas à l'heure », constatent que ses nombreux bugs pénalisent les allocataires dans leurs démarches. De plus, la culture du dématérialisé est liée à l'instantané, les allocataires attendent une réponse rapide, qui ne l'est pas toujours.

Les anomalies liées à la dématérialisation totale de la Ppa (Prime pour l'activité) ont généré une charge importante en termes de réclamations et de contacts. A l'exclusion du 1^{er} niveau d'accueil, les agents caf ne sont plus formés pour accompagner les allocataires dans l'utilisation des outils électroniques.

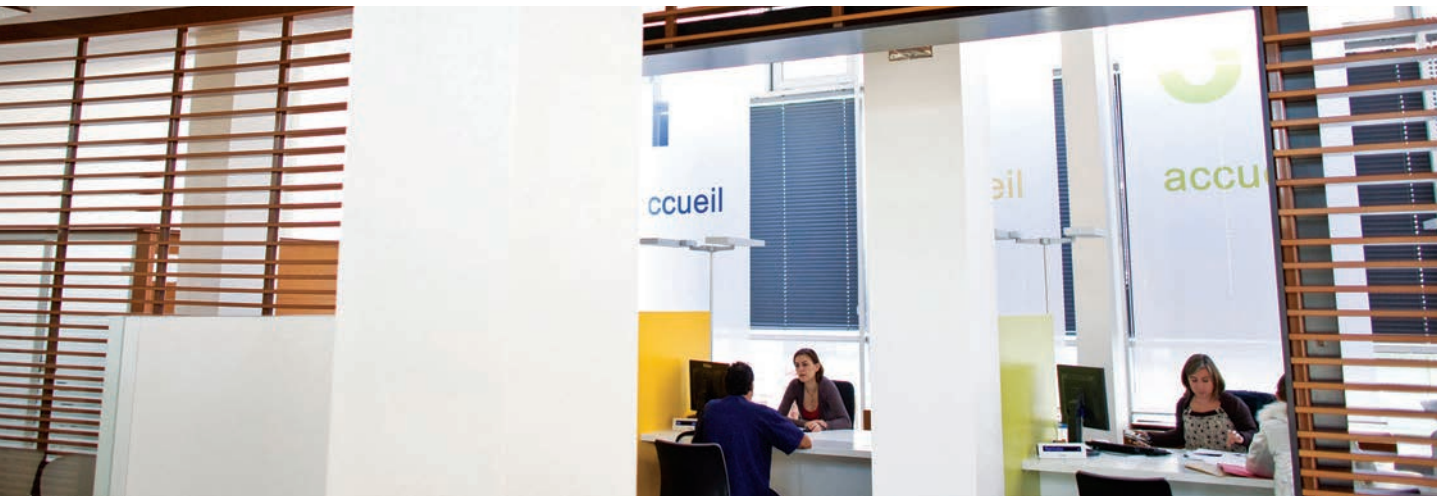
Alors qu'un courrier mal dirigé et retourné à la Caf en Npai était traité et donnait lieu à une recherche, les mails ou sms mal adressés ne sont pas pris en compte. L'allocataire est censé avoir reçu une information qu'il n'a en fait pas eue. Néanmoins, les récentes évolutions de l'appli NIMS permettent désormais de s'assurer que l'allocataire a bien pris connaissance (ou non) d'une information adressée par courriel.

- **Des simulateurs encore perfectibles**

Les simulateurs disponibles sur le caf.fr ne traitent que des situations les plus fréquentes, alors que la complexité de nos prestations offre tant de cas particuliers. Le système trouve ses limites lorsque l'utilisation d'un simulateur conduit une famille à faire des choix importants, en termes de logement, de mode de garde, ... et que la simulation se révèle erronée. L'allocataire se retrouve alors avec des droits bien inférieurs à ceux qu'il attendait et pas toujours la possibilité de revenir en arrière.

Plusieurs causes à ces erreurs :

- certaines prestations sont tellement complexes que la plus petite variation de situation peut faire bouger fortement le droit. C'est le cas particulièrement du CMG, pour lequel le défenseur des droits demande que nous abandonnions le simulateur du caf.fr, source de trop de problèmes à son sens.
- L'allocataire lui-même peut se tromper dans sa simulation, parce qu'il ne comprend pas notre langage trop « administratif ». Ainsi d'un étudiant en alternance, qui simulera le montant de son aide au logement en indiquant qu'il est étudiant, alors que pour la Caf, il est salarié.



● Les conséquences de la lutte contre la fraude

La lutte contre la fraude participe de la démarche d'accès aux droits. Chacune vise le même objectif : le paiement du juste droit. La prévention et la détection des fraudes font partie intégrante des missions de la branche Famille au même titre que la lutte contre le non-recours. Bien que le taux de détection des fraudes progressent chaque année, notamment grâce aux moyens déployés dans les Caf en la matière, le défi de la branche reste entier afin de garantir la crédibilité et la pérennité de notre système.

Dans un contexte de maîtrise des risques, les actions de contrôle en découlant sont nécessaires afin de s'assurer de la conformité des situations de nos allocataires. Ces contrôles peuvent aboutir à une régularisation positive des droits, à la génération d'indus, voire à la qualification du dossier en fraude.

La Cnaf accompagne la démarche de lutte contre la fraude dans les Caf en définissant des principes structurants qui visent à répondre à la mission qui lui est confiée tout en respectant les droits des usagers. Des efforts importants sont faits pour que la détection des fraudes se fasse dans les meilleures conditions de respect des droits de la personne : ajustement de la formation des contrôleurs, harmonisation du processus de gestion de la fraude, mise en place de correspondants régionaux, définition d'une nouvelle charte de contrôle sur place...

Toutefois, et malgré ces efforts, les médiateurs constatent une hausse des saisines liées aux dossiers qualifiés de fraude. La pression des pouvoirs publics, voire de l'opinion publique, ainsi que les enjeux liés à la politique de lutte contre la fraude, peuvent conduire les Caf à privilégier l'objectif du nombre de dossiers fraude à détecter, parfois au détriment du respect des consignes définies par la Cnaf et d'un examen attentif et personnalisé de la situation de l'allocataire.

Le manque dans certains cas d'une réelle étude contradictoire de la situation, notamment en l'absence de contrôle sur place, conduit les allocataires à saisir le médiateur pour faire entendre leur version des faits.

Les pénalités sont de plus en plus nombreuses, de plus en plus élevées – notamment suite à l'application du barème des sanctions rendus opposable depuis février 2016 – et souvent variables d'une caf à l'autre (dérogations au barème tracées par les Caf). Centrées sur un objectif de gestion, les caf ont moins de temps pour analyser les aspects sociaux des situations de vie. Dans certaines caf, la qualification de fraude peut donner le sentiment d'être quasi automatique, sans qu'on ait forcément pris tous les moyens de vérifier

l'intentionnalité, ou de prendre en compte certaines situations spécifiques (par exemple le handicap de l'allocataire).

• La commission des fraudes

La commission des fraudes, uniquement composée des services administratifs internes, peut se retrouver en situation d'être à la fois juge et partie : les pouvoirs qui lui sont confiés sont importants. Les conséquences d'une qualification de fraude peuvent être multiples : le conseil départemental refuse d'intervenir sur ces dossiers (dans le cadre de l'aide sociale à l'enfance ou des expulsions logement par exemple), l'allocataire se retrouve exclu de l'action sociale de la Caf, ne peut bénéficier d'une remise de dette,... Si un dossier est déqualifié, il reste compliqué de l'enlever de la base fraude.

La règle est que la charge de la preuve revient à la caf, qui doit étayer sa décision. Dans la réalité, il arrive que des allocataires soient pénalisés sans preuves réelles, uniquement sur la base de présomptions insuffisamment fondées. C'est le cas par exemple lorsque les ressources de l'allocataire ne sont pas en adéquation avec son train de vie (incohérence avec le montant de son loyer par exemple) : la Caf suspecte un travail non déclaré et suspend les droits aux prestations alors même qu'elle ne détient aucune preuve suffisamment fondée.

Par ailleurs, les dossiers pour lesquels un dépôt de plainte est décidé par la commission, 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.





• Le besoin d'information

Depuis la diffusion du processus « piloter et gérer la fraude externe » intervenue le 20 juillet 2016, la procédure prévoit que, en présence d'une suspicion de fraude, une notification soit adressée à l'allocataire au préalable. Celle-ci doit comporter : le rappel des faits reprochés, le montant de la pénalité encourue, ainsi que la possibilité qui lui est donnée de présenter ses observations écrites ou d'être entendu dans le délai d'un mois. L'allocataire a ainsi la possibilité de faire valoir ses arguments et d'apporter éventuellement des éléments nouveaux de nature à faire évoluer la position de la Caf. Certaines Caisses respectent bien cette procédure et vont même jusqu'à proposer à l'allocataire un rendez-vous préalable à la commission.

Mais cette pratique n'est pas généralisée, notamment du fait des délais de traitement ou encore du manque de moyen humain dans les services contentieux de certaines Caisses. Aussi, des dossiers sont qualifiés de frauduleux sans respecter systématiquement cette phase d'analyse contradictoire.

L'allocataire n'a alors dans ces cas la possibilité de faire valoir ses arguments qu'une fois la fraude prononcée.

- **Une communication qui pourrait être plus nuancée**

Les fraudes avérées, massives et volontaires doivent être sanctionnées, tout le monde s'accorde sur ce point. Mais les caf ont aussi à gérer d'autres types de « fraudes » : la fraude de survie, celle des allocataires qui vivent des minima sociaux et « oublie » de déclarer un changement de situation qui leur ferait perdre le peu qu'ils ont ; la fraude par omission ou faisant suite à une erreur de déclaration, les règles de droit étant tellement complexes qu'un allocataire peu facilement s'y perd.

Face à ces diverses fraudes, les courriers et notifications envoyés aux allocataires sont identiques. Le terme de fraude est utilisé sans discernement, toute demande de recours est rejetée, certains allocataires ne comprennent pas ce qui leur est reproché. Lorsqu'un médiateur est saisi d'un de ces dossiers, il arrive qu'il trouve des éléments nouveaux qui n'avaient pas été pris en compte et qu'il puisse faire déqualifier de fraude certains dossiers.

Le terme de fraude peut être utilisé dans les courriers ou les notifications avant même le contrôle de la situation, avec des conséquences sur les allocataires, notamment quand ces courriers sont adressés à son employeur ou à sa banque.

Je tiens par la présente à vous tenir informé d'une pratique de votre organisme de contrôle, pratique que j'estime non seulement abusive, mais préjudiciable à ma situation personnelle et professionnelle. Suite au décès de mon mari, un contrôle a été diligenté sur ma personne pour « suspicion de déclaration frauduleuse ». J'ai appris l'existence de ce contrôle et de cette « suspicion de déclaration frauduleuse » par mon entreprise qui venait de recevoir un courrier lui indiquant ce motif et lui demandant des informations sur les déclarations faites lors de mon embauche. Plusieurs personnes sont maintenant au courant de ma situation personnelle et des soupçons que vous formulez à mon égard avant même que vous ayez effectué la moindre vérification. Je suis en période d'essai, une telle suspicion pourrait remettre en cause mon emploi...

Mme Isabelle J. – Yviers -

● Les difficultés liées au recouvrement des indus

En la matière également, les exigences des pouvoirs publics sont telles qu'elles poussent les Caf à recouvrer les indus le plus vite possible, parfois à marche forcée pour l'allocataire et en l'absence de cadrage réglementaire. Illustration des difficultés sur le sujet général des indus, au-delà de leur recouvrement : 21% des demandes traitées par les médiateurs en 2016 sont liées aux indus ou à leur recouvrement.

Les médiateurs ont relevé plusieurs points sensibles au travers des dossiers qu'ils ont eu à gérer :

- Alors même que c'est une pratique contraire aux consignes nationales, certaines Caf ne suspendent pas le recouvrement des créances lorsqu'il y a contestation ou demande de remise de dette.
- Le processus recouvrement des indus prévoit qu'on retienne 100% des rappels dus à l'allocataire, même si l'indu fait suite à une erreur des services. La Caf ne conduit pas toujours une analyse des effets de cette récupération sur la situation de l'allocataire : les conséquences peuvent être lourdes et conduire à des difficultés financières, des impayés de loyer (voire des expulsions), des difficultés à s'acquitter du mode de garde... Les éventuels reversements ne sont accordés que sur manifestation de l'allocataire et dans des situations très limitées (versement de la dernière mensualité uniquement). Ces retenues à 100% peuvent apparaître en contradiction avec le contrat passé avec l'allocataire par la mise en place de son PRP (plan de recouvrement personnalisé).
- En cas de fraude qualifiée, les Caf ont la possibilité de procéder à des retenues à 100% afin de recouvrer leurs créances, du moment que les prestations servies ne constituent pas des minima sociaux. La Cnaf recommande néanmoins, (Cf. @doc) :
- Il convient autant que faire se peut de respecter les capacités financières du débiteur. La saisie à 100 % des prestations est une possibilité, non une obligation. La situation très précaire financièrement explique souvent la fraude. Des mesures trop strictes de recouvrement peuvent s'avérer contre productives et pousser à la récidive plutôt que de dissuader ».

Or, les modalités de remboursement sont déterminées lors de la commission des fraudes qui, comme évoqué dans le précédent point, ne procède pas toujours à un examen adapté de la situation sociale de l'allocataire. Par ailleurs, ce mode de récupération par retenues directes

peut s'avérer inéquitable entre un allocataire bénéficiaire de prestations et un allocataire sans droit dont les remboursements seront aléatoires.

- De manière plus générale, bien que le PRP soit déterminé en fonction des revenus, de la composition familiale, des prestations perçues et des charges de logement, l'application de celui-ci aux allocataires bénéficiaires de prestations – et donc par définition plus fragilisés – est effectuée sans leur consentement préalable en application de la réglementation. A contrario, bien qu'il soit préconisé de ne pas mettre en place des échéanciers excédant 24 mois (dérogations envisageables sur 48 mois), les débiteurs n'ouvrant plus droit aux prestations ont parfois la possibilité de proposer un plan de remboursement en fonction de leur capacité financière. Dans certaines situations, ce sont donc les allocataires les plus précaires qui remboursent plus vite et plus fort. Et même pour les médiateurs, il est compliqué dans certaines Caf de faire revoir un plan de remboursement à la baisse.

Une trajectoire possible consiste donc à améliorer l'harmonisation des pratiques au sein du réseau, s'agissant en particulier de la prise en compte des situations délicates non couvertes par les règles générales.

Par la présente, je me permets de vous contacter dans le cadre du suivi d'une bénéficiaire hébergée avec son fils dans un appartement de coordination thérapeutique. La Caf retient 59€ par mois sur l'Aah de Madame, visiblement du à un trop perçu. Malgré mes différentes demandes, aucune explication n'a été donnée concernant la somme réclamée. Cette situation n'étant pas clarifiée, je vous remercie de m'informer sur le montant exact restant à payer et ce à quoi cette somme correspond. De plus, ce mois, Madame n'a eu aucun versement de l'Aah. Je n'ai pas obtenu d'explications à ce sujet. Madame est séparée et ne reçoit aucune pension alimentaire pour son fils de 6 ans. Elle se trouve en très grande difficulté.

Mme Florence M – Référente sociale – Draguignan.

• Les autres constats liés à la gestion des Caf

Les charges qui pèsent sur les Caf se font sentir en terme de médiation : les retards dans le traitement des demandes et des pièces, génèrent de nombreuses saisines. Certains des points relevés par la médiation sont depuis longtemps pointés par tous et des mesures ont été prises pour y remédier. D'autres doivent encore être pris en compte en vue d'améliorer les processus de traitement.

• La personnalisation des courriers et des notifications

Après des années au cours desquelles la personnalisation des écrits semblait acquise, les médiateurs constatent que certains courriers et notifications sont envoyés anonymement, ce qui nous met en contradiction avec la loi du 12 avril 2000 sur les droits des citoyens dans leur relation avec l'administration. Par ailleurs, le risque est grand pour les Caf, puisqu'en cas de contentieux, un courrier non signé peut faire perdre la Caf pour vice de forme.

Cependant, la Cnaf travaille constamment sur l'amélioration des écrits et certaines évolutions récentes pallient en partie ce dysfonctionnement. 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).

Aussi, 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.

Madame,

Les informations contenues dans votre dossier ont été modifiées. Nous avons donc étudié vos droits à partir du 01 01 2016 jusqu'au 31 03 2016. Il apparaît après calcul que pour les ALLOCATIONS FAMILIALES (AF), vous n'avez rien reçu alors que vous aviez droit à 885,15 €.

Nous vous devons 885,15€ que nous retenons en remboursement de votre dette.

Votre caisse d'Allocations familiales

• Les retards de traitement dans certaines situations

On observe une amélioration effective des résultats des Caf en la matière, illustrée par le solde (stock de pièces à traiter) historiquement bas ces deux dernières années et la réduction des écarts entre Caf.

Toutefois, des retards persistent dans certaines caisses, occasionnant de graves difficultés aux allocataires, notamment ceux qui bénéficient de minima sociaux. Ces retards augmentent le nombre et le montant des rappels dus aux allocataires. En cas d'indu, ces rappels sont retenus à 100 %, alors que si les prestations étaient versées dans les temps, la retenue serait plus étalée. Ainsi, alors que le problème relève de notre responsabilité (notre retard), c'est l'allocataire qui est pénalisé.

Le 29 février 2016

Madame,

Suite à votre intervention auprès de la Caisse Nationale d'Allocations Familiales concernant l'avancée de votre dossier logement, je vous informe que le service compétent pour son étude traite actuellement les dossiers arrivés au 24 septembre 2016.

Le vôtre est arrivé le 11 décembre 2016.

Compte tenu des délais de traitement, il sera étudié au cours du deuxième trimestre 2017. Je vous prie d'agréer, Madame, mes salutations distinguées.

• La réitération des demandes de pièces

Remarque récurrente des médiateurs, la réitération de demandes des mêmes pièces justificatives est régulièrement dénoncée par les allocataires. Il s'agit là d'une source d'exaspération des allocataires qui projette une image d'inorganisation et d'indifférence. Elle est source de retard pour les dossiers concernés, avec les conditions qu'on imagine notamment lorsqu'on traite des minima sociaux. La branche Famille a mis en place des corbeilles virtuelles métiers, qui assurent majoritairement la traçabilité des pièces. Pourtant, des documents continuent trop souvent de se perdre, pénalisant lourdement les allocataires concernés.

• L'accueil sur rendez vous

Le passage à l'accueil sur rendez-vous laisse la responsabilité aux conseillers de services à l'utilisateur (Csu) de la réponse de 1^{er} niveau. Jusqu'à présent, leur formation était insuffisante pour appréhender la complexité de la réglementation dans un contexte social où les incivilités se multiplient à l'encontre de ces agents qui sont en première ligne face à l'allocataire mécontent. La Cnaf a défini en 2016 un plan d'action visant à améliorer les conditions d'exercice de leur métier ; En juin 2017, un outil « @doc csu » a été livré afin de faciliter l'exercice de leur mission.

Les médiateurs seront attentifs aux effets de ces dispositifs, afin que l'accueil de 1^{er} niveau ne soit pas systématiquement suivi d'un nouveau contact avec la Caf pour le même motif.

• Des difficultés liées à la réglementation ont été identifiées

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

• L'évaluation forfaitaire des ressources

L'évaluation forfaitaire est une reconstitution fictive des revenus d'activité professionnelle pratiquée par la Caf pour calculer les droits aux prestations sous conditions de ressources d'un allocataire qui n'a pas de revenus (ou très peu) pour l'année de référence. Initialement destinée à apprécier plus justement les revenus réels de l'allocataire au moment où il perçoit une aide, l'évaluation forfaitaire contribue à créer d'importants effets de seuil à même de pénaliser les personnes ayant de faibles revenus.

Outre la complexité pour les Caf, elle peut avoir des impacts anti-redistributifs dans certains cas. Ainsi, l'évaluation forfaitaire pénalise tout particulièrement les jeunes au démarrage de leur activité professionnelle alors qu'ils accèdent à l'autonomie. Elle peut également se révéler inéquitable pour certains travailleurs indépendants qui, s'ils sont en déficit, se voient appliquer un forfait de ressources de 13 000 € ce qui les exclut du bénéfice de certaines prestations. En 2016, les médiateurs ont été saisis de nombreuses demandes provenant de jeunes apprentis contestant le refus notifié par leur Caf, suite à l'application de l'évaluation forfaitaire. Alors que les Caf appliquent la réglementation en la matière, de nombreuses jurisprudences donnent

raison aux allocataires. En lien avec les médiateurs, les services de la Cnaf ont entamé une réflexion en vue de proposer des évolutions de la réglementation sur ce point.

La pratique de l'évaluation forfaitaire est dénoncée par beaucoup de ceux qui ont à la gérer et constatent ses effets : le Défenseur des droits en a fait un de ses sujets majeurs de réforme, le médiateur de la Caisse centrale de Mutualité sociale agricole (Ccmsa) la condamne régulièrement dans ses rapports. La Cog 2013-2017 prévoit que « la question de la suppression de l'évaluation forfaitaire devra être expertisée ».

• Les effets annexes de la dégressivité des aides au logement

La mise en place d'une dégressivité des aides au logement quand le loyer est trop élevé a permis de régler de nombreux dysfonctionnements : contrôle des ressources non déclarées par les allocataires, loyer revu à la baisse par des bailleurs trop gourmands ...

Mais elle a également conduit à des situations inextricables pour certains allocataires : personnes très âgées ou trop handicapées pour déménager, parent divorcé ayant besoin d'un logement plus grand pour accueillir ses enfants, assistantes maternelles ou familles d'accueil, ...

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.

• Le casse tête de la résidence alternée

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

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

La branche Famille observe une multiplication des contentieux sur ce thème : certains tribunaux estimant que « l'égalité entre les parents ayant la même charge effective de leur enfant en cas de résidence alternée nécessite les mêmes devoirs mais également les mêmes droits », tranchent désormais le litige qui leur est soumis en faveur du partage de l'ensemble des prestations familiales.

Complément de libre choix du mode de garde (Cmg) et résidence alternée : seul celui des parents qui est allocataire principal peut bénéficier du Cmg alors que les deux participent aux frais de garde. C'est une situation particulièrement inéquitable, puisqu'alors qu'un des parents est aidé pour faire garder son enfant, l'autre doit payer intégralement sa part de frais de garde. Le partage du Cmg entre les deux parents pourrait se faire sans surcoût important pour les Caf. En cas de désaccord entre les parents, il pourrait être envisagé une alternance du droit au Cmg si cela permet d'ouvrir des droits aux deux parents.

• Le renouvellement des droits Aah (allocation adulte handicapé)

Les médiateurs sont régulièrement saisis de dossiers d'allocataires handicapés dont les droits sont interrompus au moment du renouvellement de l'accord par la CDAPH. Ces populations sont souvent fragiles, peu familières des démarches administratives et ces ruptures de droits ont des conséquences lourdes.

Le code de la sécurité sociale prévoit que les droits peuvent être maintenus uniquement si une demande de renouvellement a été déposée avant l'expiration de l'accord initial. Les Caf doivent adresser une notification à l'allocataire pour l'alerter sur la nécessité d'entreprendre des démarches et vérifier auprès de la Cdaph qu'elles ont été faites. Pourtant, des failles existent et des ruptures de droit arrivent. Certaines Caf ont passé des conventions avec la Cdaph de leur département : elles joignent un dossier complet à la notification d'alerte adressée à l'allocataire et sont destinataires des accusés de réception des demandes de renouvellement transmises par la Cdaph.

A noter : à compter de 2018, les accords pourront être délivrés pour 20 ans (au lieu de 10 aujourd'hui), ce qui devrait limiter les difficultés.

• Les difficultés liées aux titres de séjour

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

- Les délais de traitement des demandes de renouvellement de titres de séjour sont souvent très longs : par exemple, un allocataire dont le titre expire en avril fait sa demande en mars (dans les délais), mais se voit fixé un rendez vous en juin (hors délai). Ses droits sont interrompus. Les médiateurs parviennent le plus souvent à faire régulariser ces dossiers, notamment après un contact avec la préfecture. Mais qu'en est-il pour les allocataires qui ne saisissent pas le médiateur ?

- Pour des raisons administratives, les préfectures qui sont censées délivrer des autorisations provisoires de séjour de 3 mois commencent souvent par établir des autorisations d'un mois : le code de la sécurité sociale prévoyant qu'il faut être titulaire d'un titre de séjour d'au moins 3 mois pour ouvrir droit aux prestations, l'allocataire perd des droits.

• Le traitement de l'Avpf

En matière d'Avpf (assurance vieillesse des parents au foyer), "l'offre de service" se limite à un traitement dans les délais, et ne vise pas suffisamment, par une approche globale, à répondre au mieux à la situation rencontrée par l'allocataire à la veille d'un départ à la retraite. Les allocataires ne sont plus en mesure de prouver leurs ressources pour des années très anciennes, et les conséquences peuvent être lourdes sur leur droit à pension. Une solution pourrait être de demander aux allocataires de remplir une déclaration de ressources pour les années concernées sur la base du déclaratif.

• Prendre en compte les demandes tardives de Cmg

Aujourd'hui, l'ouverture de droit au Cmg se fait au mois au cours duquel la demande est déposée. Le médiateur a été saisi à plusieurs reprises par des parents employeurs qui ont attendu la fin de la période d'essai pour déposer leur demande au lieu de le faire à la date d'embauche effective du salarié. Ce décalage a entraîné la perte du droit pour les périodes concernées et a obligé les parents à s'acquitter eux-mêmes du paiement des cotisations sociales. La Cnaf porte 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 appeler leur attention sur la nécessité de déposer leur demande de Cmg dès l'embauche de leur assistant maternel. Par ailleurs, les règles de gestion de la prestation ont été remaniées pour être plus efficaces. De ce fait, les situations signalées aux médiateurs sont de moins en moins nombreuses.

Bonjour,

Je voulais vous remercier pour votre intervention car la situation a évolué, j'ai enfin reçu les documents demandés et je vais recevoir normalement vendredi une partie des indemnités.

Nous allons pouvoir commencer à payer nos dettes et petit à petit remettre tout en ordre.

Merci encore.

Cordialement

Mme C. Avignon.



Le plan de travail 2016 et les perspectives 2017

● L'année 2016 a principalement été consacrée à la stabilisation et au développement du réseau des médiateurs

- **Les réunions régionales** sont maintenant bien installées : elles ont lieu deux fois par an au moins dans chaque région, réunissant une grande partie des médiateurs. Elles sont consacrées à rediffuser les informations que les médiateurs référents ont obtenues lors des réunions du groupe national, à recueillir les besoins, les suggestions, les remarques des médiateurs locaux. Elles permettent également de recenser et recouper les constats des médiateurs en vue de l'élaboration du rapport d'activité national.

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

- **Le tableau de bord de la médiation** a été mis en place en février 2015 avec obligation pour les Caf d'y saisir tous les dossiers arrivés à compter du 1er janvier 2015. Une version 2 a été mise en ligne en juillet 2016, permettant des connexions avec le fichier allocataire et la récupération de données sur le dossier.
- Un groupe de travail a été mis en place avec la Direction du réseau afin de proposer **un dispositif de formation dédié aux médiateurs des Caf**.
- **Le Comité de suivi de la Médiation** a produit un rapport au Directeur général de la Cnaf. Constitué de 15 directeurs et directeurs adjoints de Caf, ce groupe est copiloté par Frédéric Marinacce, directeur des politiques familiale et sociale, et Tahar Belmounès, Directeur de la Caf de Seine St Denis. Le rapport, qui a été remis à Daniel Lenoir en décembre 2015, propose une doctrine de la médiation à visée opérationnelle. Il s'agit d'un outil destiné à éclairer le Directeur général pour préparer la suite du déploiement de la Médiation au sein de la branche Famille. Ce rapport a été validé par Daniel Lenoir et présenté au Conseil de réseau (groupe représentatif des directeurs et agents comptables des Caf) en mars 2016. Il a été diffusé à l'ensemble des Caf.

Au-delà des aspects de doctrine, ce rapport acte deux aspects essentiels :

- La nomination à venir d'un Médiateur indépendant à la Cnaf, non salarié de l'Institution. Ce médiateur aura pour mission d'analyser tous les cas litigieux qui lui seront soumis et de produire un rapport annuel sous sa seule responsabilité.
- La possibilité pour les médiateurs locaux, en lien avec le médiateur national, de faire des recommandations en équité lorsqu'une décision provoque des effets injustes, disproportionnés ou contraires à l'esprit des textes. Dans ces situations, le médiateur ne contredit pas la loi, mais intervient sur ses limites.

Le Comité de suivi a été reconduit par le Directeur général sous l'intitulé de Comité national de coordination de la Médiation. Il a toutefois été mis en sommeil depuis 2016 dans l'attente de la nomination d'un médiateur national indépendant.

● 2017 devra voir la poursuite des travaux engagés

- Le développement du **réseau des médiateurs des Caf** devra être amplifié : La participation plus régulière de la Cnaf aux rencontres régionales est de nature à soutenir ce réseau. Par ailleurs, certains médiateurs participent peu, voire pas du tout, aux réunions régionales, par manque de temps ou opposition de leur hiérarchie. Des solutions devront être trouvées pour permettre à tous d'être actifs pour faire vivre le réseau.

De la même manière, l'ouverture du réseau à des partenaires externes permettra de renforcer son efficacité. Après les séminaires de Paris (2013), de Bordeaux (2014), de Lille (2015) et de Lyon (2016), une nouvelle rencontre a eu lieu à Nîmes en 2017. Ces réunions sont l'occasion d'un réel échange avec l'ensemble des médiateurs et permettent de co-construire l'avenir de la fonction.

- **Le médiateur national indépendant** devrait être nommé et entrer en fonction prochainement. Le pôle Médiation national, le Comité de coordination, le groupe technique national devront l'accompagner pour faciliter sa montée en charge et renforcer son action. L'enjeu est fort pour la branche Famille, le médiateur national indépendant devant contribuer à donner une plus grande envergure à l'action des médiateurs et plus de visibilité à leur action.

- **Le Comité de suivi**, qui devient le Comité national de coordination de la Médiation devra reprendre ses travaux. La mission qui lui est confiée est d'accompagner le développement de la Médiation dans la branche famille. Après un ajournement de ses travaux depuis 2016, le Comité devra se réunir de nouveau en 2018 avec deux objectifs majeurs :

- L'accompagnement de la mise en place de la fonction de médiateur national indépendant
- L'analyse des difficultés récurrentes observées par les médiateurs via les dossiers qui leur sont soumis, tant en terme de réglementation que d'organisation. A partir de ces analyses et en lien avec le médiateur national indépendant, le Comité de coordination proposera des pistes d'amélioration, notamment en saisissant les comités de pilotage des différents projets concernés. Il pourra également formuler des propositions de simplification qu'il soumettra au comité de direction « simplification et processus » de la Cnaf.

- **Les relations avec les différents services de la Cnaf**, destinées à porter et faire évoluer les problématiques issues des constats des médiateurs, devront être poursuivies et amplifiées. Des échanges réguliers sont également organisés avec la direction du réseau sur les dossiers qualifiés de fraude quand le médiateur a un doute et sollicite un avis. Ces pratiques devront être développées pour encore plus d'efficacité.

- Le travail entamé afin de proposer **un dispositif de formation** spécifique aux médiateurs a donné lieu à la diffusion d'une instruction technique en mars 2017. IL comporte :

- Un parcours de formation initiale composé de 5 modules se déroulant sur 24 mois.
- Un module d'actualisation des pratiques à l'attention des médiateurs en place

Deux modules techniques s'y ajouteront dans le cadre de la formation continue : l'un destiné à compléter les connaissances juridiques des médiateurs qui en éprouveraient le besoin et l'autre à travailler sur l'amélioration des écrits de médiation.

- **Les partenariats institutionnels** devront être enrichis et développés. La convention signée en 2013 avec le **Défenseur des Droits** a permis de rationaliser les échanges entre ses délégués départementaux et les Caf. Les relations sont maintenant installées de manière efficace dans une grande partie des départements, des rencontres régulières sont même organisées dans certains d'entre eux afin d'informer les délégués départementaux du Défenseur des droits de l'actualité des Caf. En 2017, la convention qui nous lie au Défenseur des droits sera renégociée pour l'actualiser et mieux correspondre aux pratiques de terrain et aux besoins des deux parties.

Dans le cadre de la **convention signée en octobre 2014 entre la Cnaf, la Cnam et la Cnav**, des thématiques réglementaires communes ont été identifiées. L'objectif est de bien cerner les contours de ces thèmes pour porter ensemble les demandes d'évolution auprès des pouvoirs publics. Des sous-groupes de travail transversaux ont été mis en place dans cet objectif. Leurs travaux devront aboutir en 2017.

Les contacts ont été renforcés avec **le médiateur de la Ccmsa** de manière à faciliter la résolution des dossiers communs (en cas de mutation d'un régime à l'autre notamment).. L'objectif est d'intégrer cette Institution dans la convention commune avec la Cnam et la Cnav. Un contact régulier a par ailleurs été établi avec le **Médiateur de Pôle emploi**, dont l'expérience et les pratiques peuvent enrichir notre réflexion.

Bonjour, Je voulais vous remercier pour votre intervention car la situation a évolué j'ai enfin reçu les documents demandés et je vais recevoir normalement vendredi une partie des indemnités.

Nous allons pouvoir commencer à payer nos dettes et petit à petit remettre tout en ordre

Merci encore.

Cordialement.

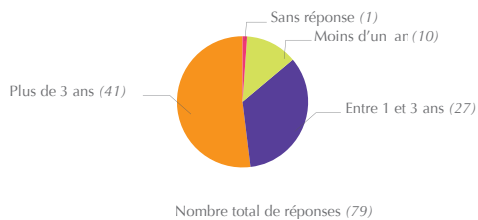
Mme C. Avranches



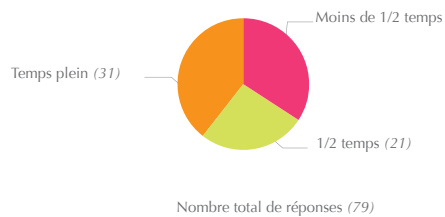
La fonction de médiateur administratif

Enquête réalisée en juin 2016. 79 médiateurs y ont répondu

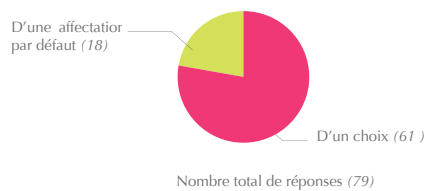
1. Votre prise de fonction date de :



2. Combien de temps consacrez-vous à la médiation dans votre Caisse ?



3. La nomination au poste de médiateur résulte



La fonction de médiateur administratif

Appréciation - Vous diriez que votre travail de médiateur est :

	Non réponse	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Total
Stressant	0	6	8	13	4	21	7	7	7	5	1	79
Difficile	1	1	5	6	6	14	13	12	11	8	2	79
Utile	0	1	2	0	1	2	1	4	17	17	34	79
Ignoré	4	9	8	9	7	16	6	7	4	5	4	79
Méconnu	2	7	6	8	7	15	11	8	6	8	1	79
Indispensable	0	0	2	1	2	2	1	11	19	12	29	79
Stratégique	0	0	1	3	6	7	7	11	19	11	14	79
Déprimant	5	38	9	8	3	4	2	3	2	3	2	79
Exaltant	1	2	3	4	4	12	7	10	14	10	12	79
Sans intérêt	13	59	2	0	1	1	1	0	1	0	1	79

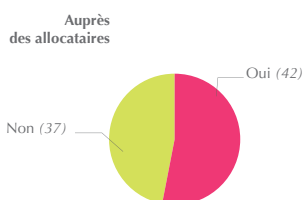
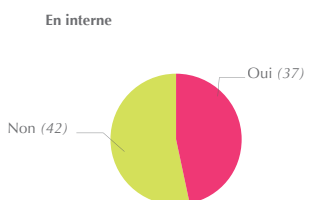
La fonction de médiateur administratif

Appréciation - Vous diriez que votre travail de médiateur est : *(En pourcentage)*

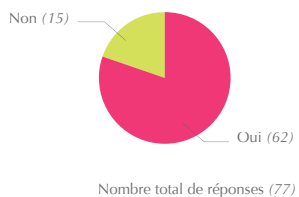
	Non réponse	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Total
Stressant	0,0	7,6	10,1	16,5	5,1	26,6	8,9	8,9	8,9	6,3	1,3	100
Difficile	1,3	1,3	6,3	7,6	7,6	17,7	16,5	15,2	13,9	10,1	2,5	100
Utile	0,0	1,3	2,5	0,0	1,3	2,5	1,3	5,1	21,5	21,5	43,0	100
Ignoré	5,1	11,4	10,1	11,4	8,9	20,3	7,6	8,9	5,1	6,3	5,1	100
Méconnu	2,5	8,9	7,6	10,1	8,9	19,0	13,9	10,1	7,6	10,1	1,3	100
Indispensable	0,0	0,0	2,5	1,3	2,5	2,5	1,3	13,9	24,1	15,2	36,7	100
Stratégique	0,0	0,0	1,3	3,8	7,6	8,9	8,9	13,9	24,1	13,9	17,7	100
Déprimant	6,3	48,1	11,4	10,1	3,8	5,1	2,5	3,8	2,5	3,8	2,5	100
Exaltant	1,3	2,5	3,8	5,1	5,1	15,2	8,9	12,7	17,7	12,7	15,2	100
Sans intérêt	16,5	74,7	2,5	0,0	1,3	1,3	1,3	0,0	1,3	0,0	1,3	100

La fonction de médiateur administratif

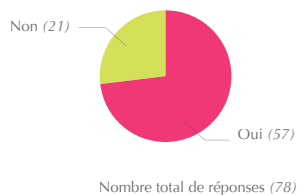
Pensez-vous que la fonction est suffisamment connue et reconnue dans votre Caf ?



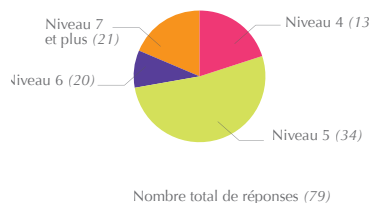
17. Pensez-vous avoir la légitimité pour exercer votre fonction ?



18. La fonction de médiation est-elle rattachée à la Direction dans votre Caf ?



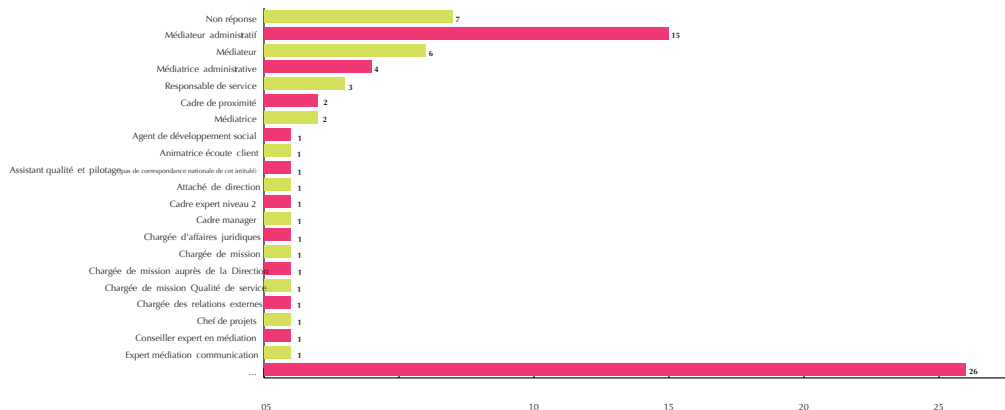
19. Pouvez-vous nous préciser votre niveau ?



La fonction de médiateur administratif

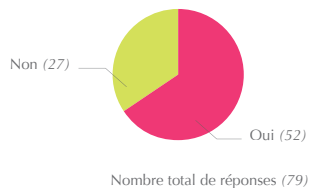
20. Pouvez-vous nous préciser l'intitulé de votre fonction première sur votre bulletin de salaire ?

Taux de réponse : 91,1%

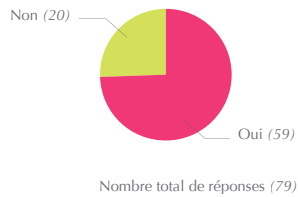


La fonction de médiateur administratif

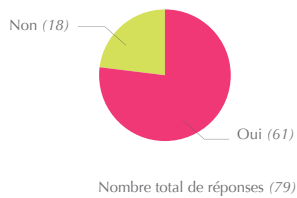
21. la médiation est-elle votre priorité parmi vos tâches quotidiennes ?



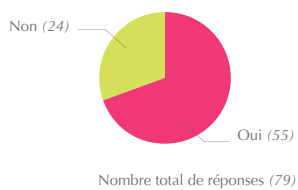
22. Pratiquez-vous les rendez-vous médiation ?



23. Etes-vous chargés de répondre aux saisines des élus ?

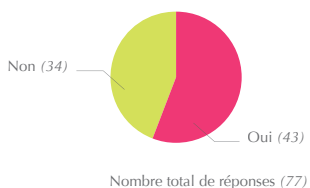


24. Pensez-vous avoir toutes les connaissances requises pour exercer cette fonction ?

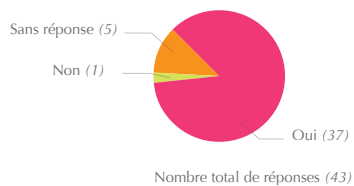


La fonction de médiateur administratif

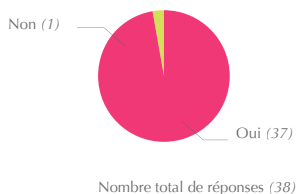
25. Avez-vous suivi la formation avec l'Egoc ?



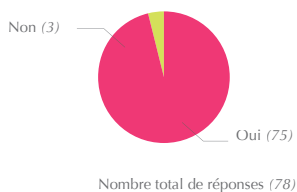
26. Si oui, avez-vous été satisfait par cette formation ?



26. Si oui, avez-vous été satisfait par cette formation ?



27. Etes-vous satisfait du réseau des Médiateurs ?

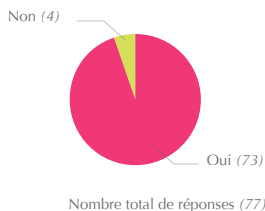


28. Si non, pourquoi ?

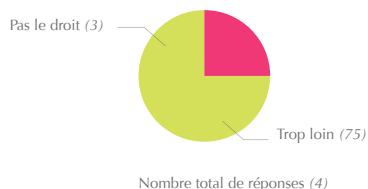
Non réponse	1
Chronophage	1
Région trop élargie, donc pas de réel support possible. La notion de réseau doit aussi pouvoir se confondre avec la notion de proximité	1
Total	3

La fonction de médiateur administratif

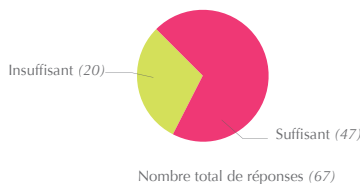
29. Participez-vous aux réunions régionales dans votre région ?



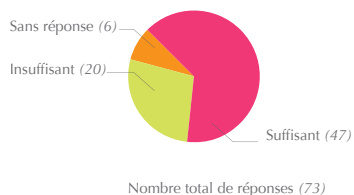
Si non, pourquoi ?



30. Pensez-vous que 2 réunions régionales dans l'année soit :



30. Pensez-vous que 2 réunions régionales dans l'année soit :



Etes-vous satisfait des outils mis à votre disposition ?

	Non réponse		Oui		Non		Total	
	N	% Cit.	N	% Cit.	N	% Cit.	N	% Cit.
Tableau de bord	1	1,3%	74	93,7%	4	5,1%	79	100%
Espace collaboratif	2	2,5%	71	89,9%	6	7,6%	79	100%

34. Utilisez-vous le forum de l'espace collaboratif pour poser des questions ?





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



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

www.caf.fr