



Médiation administrative



Rapport annuel 2023 Caf de l'Aude

DIFFUSION EXTERNE

1. L'édito
3. L'avant-propos
5. Le mot du médiateur
7. Les temps forts en 2023
9. Le bilan chiffré de la médiation
19. Les constats en 2023
21. Le plan d'action en 2024
23. Recommandations

Les équipes de la Caf de l'Aude travaillent chaque jour pour apporter le meilleur service possible aux usagers, allocataires et partenaires.

Le rôle du médiateur de la Caf contribue à notre démarche d'accompagnement de nos publics. Par son positionnement neutre, son approche transversale dans le traitement des dossiers, sa collaboration active avec les différents secteurs de la Caf, le médiateur contribue à dénouer des situations complexes, à redonner confiance.

Ce rôle est essentiel pour la Caf, il nous aide à progresser et valorise l'image de notre institution.

En 2023, Monsieur De Rinaldo, notre médiateur, s'est investi au sein de la Caf, avec les partenaires et pour la vie régionale.

Son sens du service public, son envie d'aider nos publics et de rendre les relations fluides apportent une dynamique précieuse à la Caf.

La vie régionale des médiateurs des Caf d'Occitanie, dont il assure l'animation, se construit progressivement en créant du lien et de l'entraide. Son rôle de référent auprès de la Cnaf pour la région, contribue à la dynamique entre la national et le local.

En 2023, les liens avec les défenseurs des droits de nos territoires ont été maintenus, permettant ainsi de dénouer des situations complexes et d'apporter une image humaine de notre institution.

A la Caf de l'Aude, nous faisons de notre mieux pour « Être là » aux côtés de nos publics pour les accompagner au jour le jour, les soutenir face aux aléas de la vie. Nous sommes fiers de contribuer

à la cohésion sociale par notre action, toujours en recherche de solution et avec la volonté de progresser pour assurer un service toujours meilleur.

Ce rapport 2023 vous permettra de prendre connaissance de l'activité du médiateur et de ce qu'elle peut nous apprendre sur le service rendu aux allocataires de l'Aude.

Vous en souhaitant bonne lecture,

Elise PALUS
Directrice de la Caf de l'Aude



La médiation administrative au sein des Caisses D'Allocations Familiales a été positionnée par la Loi ESSOC ; le métier de médiateur administratif a, pour sa part, été codifié à l'article L 217.7.1 du Code de la Sécurité Sociale.

En 2021, la Cnaf a publié une lettre réseau (LR 2021-012 du 17 février 2021) posant la doctrine de la Branche Famille en matière de médiation et a ainsi conforté la place du médiateur administratif comme partie intégrante de la politique générale d'accès aux droits, priorité des politiques de solidarité mises en œuvre.

Par ailleurs, elle préconisait les modalités de fonctionnement et d'organisation de cette mission.

L'ensemble des instructions communiquées a été compilé dans le livret du médiateur diffusé par une lettre réseau (LR 2023-007) du 8 février 2023.

Par ailleurs, la loi Essoc a officialisé la possibilité pour les médiateurs administratifs de faire des recommandations et de les soumettre à la décision du directeur de l'organisme.

Une lettre réseau n°2022-042 est venue préciser les typologies de situations pouvant faire l'objet d'une recommandation et proposer des outils à destination des médiateurs, afin de les aider lorsqu'une situation justifiant selon eux une recommandation se présente, permettant ainsi un véritable traitement des cas particuliers.

TEXTES DE REFERENCES

Instruction technique 2018/119

Loi 2018/727 pour un État au Service d'une Société de Confiance (ESSOC)

Lettre réseau 2019/019

Instruction technique 2022-010

Lette réseau 2021- 012

Lettre réseau 2022 -042

Instruction technique 2022-149

COG ET MEDIATION

La Convention d'objectifs de de gestion (COG) de la branche Famille de la Sécurité Sociale pour la période 2023-2027 a été signée le 10 juillet 2023. Cette convention définit les priorités d'intervention et les moyens des Caf pour les 5 prochaines années.

« La COG 2023-2027 prévoit un Axe 2 : Garantir un accès efficace au juste droit en rénovant le modèle de délivrance des prestations. Pour ce faire elle ambitionne de Sécuriser et accompagner nos publics dans une relation de confiance centrée sur l'accès aux droits et aux services.

Elle marque ainsi une volonté de construire et déployer la nouvelle stratégie de service de la Branche.

Son ambition : aller vers les allocataires avant qu'ils ne viennent vers elle en prévenant le besoin, anticipant le contact et accompagnant la demande.

Cet engagement se traduira notamment par la promotion des dispositifs visant à garantir l'équité de traitement des allocataires. La médiation administrative y jouera un rôle de premier rang. »

« La Cnaf s'engage à poursuivre la consolidation du réseau de la médiation administrative et sa déclinaison dans les caisses sous l'égide du médiateur national. Chaque organisme local est tenu de disposer de son propre médiateur. Conformément aux dispositions de la loi n°2018-727 pour un Etat au service d'une société de confiance (Essoc), le médiateur doit être pourvu des moyens nécessaires pour exercer efficacement cette fonction, et chaque Caf y veillera, afin de garantir une continuité de service effective. La Branche poursuivra ses actions de communication afin de mieux mettre en lumière cette fonction et d'en faciliter l'accès. »

La mise en œuvre de la téléprocédure médiation s'inscrit dans les actions à mener pour faire évoluer l'approche de la relation de service vers une relation omnicanale.

Référence : COG 2023-2027 pages 55 et 60
(Pôle National Médiation, 15 septembre 2023)



Au moment où s'achève cette 2^{ème} année au poste de médiateur administratif de la Caf de l'Aude, assez riches en intenses, je peux commencer à regarder en arrière pour voir le chemin parcouru depuis deux années complètes à mon poste.

Lorsque j'ai débuté mon activité, j'avais une vision assez claire mais finalement théorique du médiateur administrateur : intervenir lorsqu'une situation de blocage persiste, restaurer le lien entre l'utilisateur et l'organisme en rétablissant le dialogue, s'assurer de l'accès au droit dans le respect de la réglementation en vigueur...

Dans la pratique, j'avais également une vision assez précise de la façon dont je souhaitais exercer cette activité et y apporter une touche personnelle. A cet égard, en tant que médiateur administratif, je me suis attaché, au-delà du fait de rester le plus neutre et indépendant possible, à démocratiser le rôle du médiateur et établir un échange direct avec les allocataires.

Modestement, je pense avoir pu maintenir ce cap avec détermination. Bien évidemment, tout n'est pas encore parfait mais les choses se mettent en place petit à petit et le déploiement de la Téléprocédure, prévu au moment où j'écris ces lignes en juin 2024, va être nécessairement une étape supplémentaire importante de cette démocratisation et de ce lien direct entre médiateur et allocataires.

Si tout ne sera certainement pas parfait à ces débuts, qu'il faudra du temps pour se familiariser avec ce nouvel outil, la Téléprocédure devrait aussi permettre de faciliter la partie administrative des prises en charge des demandes de médiations et, à terme, de les centraliser.

Au cours de l'année écoulée, j'ai eu le privilège de maintenir et de développer des liens étroits avec les allocataires, les différents partenaires (je pense notamment aux intervenants sociaux et aux Délégués du Défenseur des Droits) mais aussi, dans la continuité de mon accueil lors de ma prise de fonction en janvier 2022, avec chaque service et agent de la Caisse.

Il est évident que nous pouvons considérer parfois que le poste de médiateur administratif peut souffrir d'une forme d'« isolement » mais, seul, il ne peut rien...

Je remercie donc à nouveau, dans le cadre de cet édito, la qualité des échanges et des collaborations, que j'ai pu avoir tout au long de l'année avec chacun des agents et services et partenaires de la Caisse, pierre angulaire de mon travail en dépit de la charge de travail effective de chacun.

Si la « médiation » n'est ni l'objet, ni la fonction première des Cafs, elle revêt une importance croissante dans notre mission globale. Ainsi, nombreux agents de la Caf de l'Aude sont mobilisés et engagés dans cette démarche.

Sur ce point et sans le développer à nouveau cette année, je ne peux que regretter à nouveau l'image, parfois négative, des allocataires (mais

aussi le public de façon générale) envers les Caisses et ses agents.

Parce que cela me tient à cœur, je souhaite témoigner de l'engagement et du dévouement des équipes de la Caf de l'Aude envers ses allocataires et dans chacune de ses missions, souvent parfaitement inconnus du grand public.

Par ailleurs, en juin 2022, sur proposition des Directeurs, le Conseil de Réseau des Directeurs de la région Occitanie a décidé de me nommer, avec Ghizlane MOKRINI, médiatrice de la Caf du Gard, « Référent régional » au sein du groupe national des médiateurs.

Fort de cette confiance, depuis septembre 2022, nous sommes donc chargés notamment d'organiser et d'animer le réseau régional des médiateurs de l'Occitanie.

Alors, je ne terminerai pas ce « mot du médiateur » sans avoir une pensée pour chaque médiateur de la Région Occitanie qui ont été particulièrement investis dans la vie régionale tout au long de l'année 2023 pour construire un avenir de la médiation cohérente, efficace, unie et solidaire envers l'ensemble de nos allocataires dont la satisfaction est au cœur de nos actions.

La satisfaction n'est pas le fait d'avoir obtenu « gain de cause » dans une situation de blocage ou de litige avec la Caf mais d'avoir le sentiment, dans un

premier temps, avoir été écouté et compris. Dans un second temps, il s'agit pour l'allocataire d'avoir compris et, si possible, d'avoir trouvé une solution.

Au niveau régional, l'année 2023 a permis notamment, à travers 5 réunions régionales, de travailler en commun sur des thématiques en relations avec nos saisines en médiation, d'échanger sur des situations, de faire des retours de pratiques et d'expériences..., toujours dans le but continu d'améliorer la qualité de service offerte à nos allocataires.

Humain et solidaire, ce réseau connaît aujourd'hui une belle dynamique.

Enfin, ce réseau ne saurait fonctionner sans la présence, l'implication et l'investissement de tous les médiateurs dont la participation est grandement favorisée par les Directrices et les Directeurs des Caf de la région Occitanie.

A ce titre, je remercie également la Direction de la Caf de l'Aude pour son soutien, sa disponibilité et sa confiance.

En 2024, comme chaque année, la médiation s'adaptera aux aléas législatifs, réglementaires et jurisprudentiels mais aussi, évidemment, aux directives et à la réglementation interne. Surtout, elle restera toujours disponible et à l'écoute d'une population particulièrement précaire, reflet de notre actualité quotidienne et d'une grande partie de notre société.



Frédéric De Rinaldo
Médiateur de la Caf de
l'Aude

« Mes mécanismes d'alerte, de médiation, d'intervention, sont éminemment nécessaires. Il faut les préserver et, en même temps, tout faire pour qu'ils deviennent inutiles, c'est-à-dire diminuer les cas où le service public est déficient et l'utilisateur dans l'incapacité de trouver auprès de l'administration une réponse à sa demande. »

Didier-Roland TABUTEAU,
Vice-Président du Conseil d'Etat

PARTICIPATION AU COLLOQUE « 50 ANS DE MÉDIATION DANS LA RÉPUBLIQUE », ORGANISÉE PAR MME CLAIRE HEDON, DÉFENSEUR DES DROITS, LE 23 JANVIER 2023 À PARIS.



SÉMINAIRE CAF/CPAM, LE 15 MAI 2023 À CARCASSONNE.



PRÉSENTATION DU BILAN DE LA MÉDIATION EN RÉUNION DES MANAGERS, LE 30 MAI 2023.



MATINALES DE LA COG, LE 11 OCTOBRE 2024.



VISITE DE M. NICOLAS GRIVEL, DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA CNAF, LE 13 OCTOBRE 2024.



SÉMINAIRE NATIONAL DES MÉDIATEURS, LES 16 ET 17 NOVEMBRE 2024 À MERIGNAC.

AU NIVEAU RÉGIONAL

2 RÉUNIONS À DISTANCE, EN TEAMS, LES 26 JANVIER ET 17 OCTOBRE 2023.



3 RÉUNIONS EN PRÉSENTIEL : LES 30 ET 31 MARS 2023 À NÎMES (CAF30) ; LES 22 ET 23 JUIN 2023 À MONTAUBAN (CAF82) ET LES 7 ET 8 DÉCEMBRE 2023 À ALBI (CAF81).

AU NIVEAU NATIONAL

3 RÉUNIONS DU PÔLE NATIONAL AVEC LES RÉFÉRENTS RÉGIONAUX : 6 / 7 AVRIL 2023 ET 14 / 15 SEPTEMBRE 2023 À PARIS ET LES 8 / 9 JUIN 2023 À TOULON.



ANIMATEUR D'UN ATELIER DANS LE CADRE DU SÉMINAIRE NATIONAL DES MÉDIATEURS SUR LE THÈME « L'ORGANISATION DU RÉSEAU », LE 16 NOVEMBRE 2024.

FORMATION

FORMATION INITIALE « MÉDIATION ADMINISTRATIVE » ORGANISÉE PAR L'EGOC : 29 ET 30 JUIN 2023 ; 5 ET 6 OCTOBRE 2023 ; 6 ET 8 DÉCEMBRE 2023 À PARIS (+ 6 DEMI-JOURNÉES EN DISTANCIEL).



FORMATION CADA POUR LE RÉSEAU PRADA : SEPTEMBRE 2024 À PARIS.



FORMATION « DÉCONJUGALISATION » AAH À CARCASSONNE, LE 12 OCTOBRE 2023.

Les médiateurs ont à disposition depuis 2015 un outil appelé le tableau de bord de la médiation administrative qui permet de disposer d'éléments chiffrés pour la finalisation du bilan annuel demandé par la Caisse Nationale.

Pour le bilan 2023, les données ont été arrêtées au 31/01/2024 et il est réalisé sur la base de l'ensemble des dossiers enregistrés à cette date.

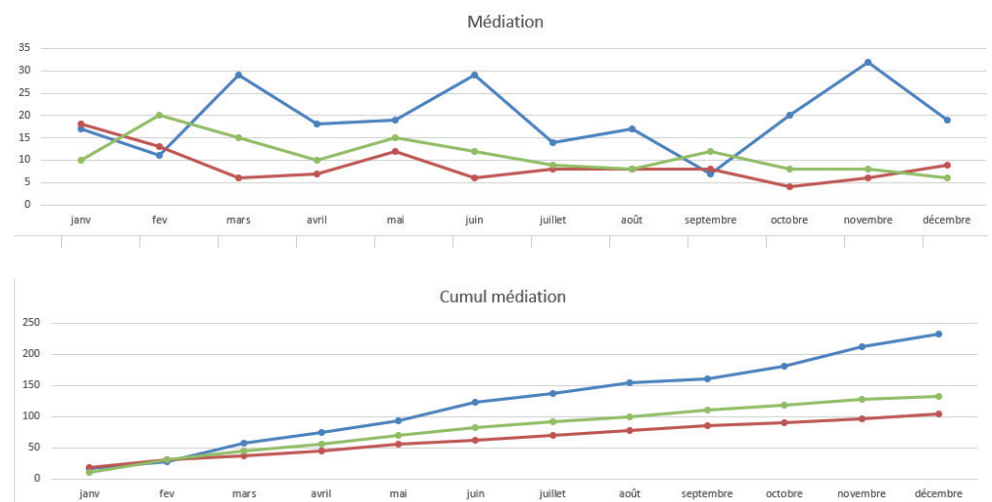
1. LE NOMBRE DE SAISINES

Nombre de dossiers médiation	133
Nombre de dossiers clos	133
Nombre de dossiers hors médiation	154

Nombre de saisines par date de prise en charge					
Nombre de saisines	2020	2021	2022	2023	Evolution 2022/2023
Cnaf	559	391	469	329	▼ -29,85 %
Ensemble des Caf	16 262	20 296	22 366	21 224	▼ -5,11 %

Alors que sur le plan national, la tendance générale observée est à une très légère baisse du nombre de saisines, le médiateur de la Caf 11 a connu une légère hausse des saisines au niveau de l'année 2023.

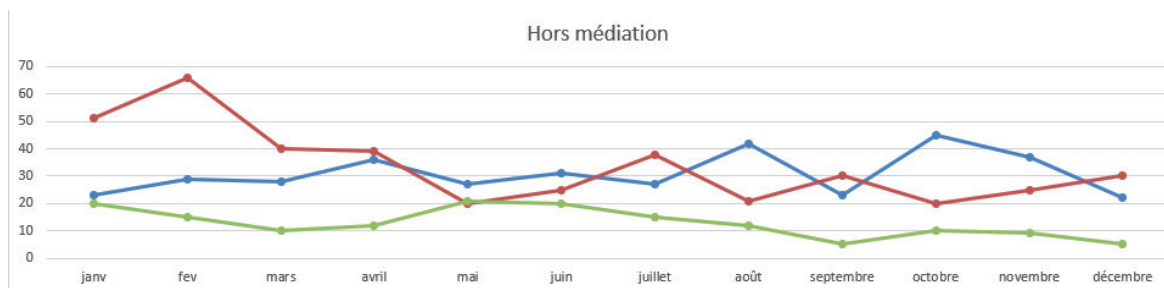
En effet, 133 saisines ont été prises en charge par le service de médiation en 2023 contre 105 saisines en 2022 (238 saisines en 2021).



La forte baisse des saisines opérées entre 2021 et 2022 avait déjà été expliquée dans le rapport d'activité de l'an dernier par le changement de médiateur administratif au sein de la Caf, intervenu en janvier 2022, et la prise en compte uniquement des saisines qui rentrent strictement en conformité avec la Loi Essoc.

Dans ce contexte, de nombreux dossiers considérés auparavant comme des médiations (donc pris en charge par le médiateur) sont devenus des dossiers ne relevant pas de la médiation administrative.

En revanche, ces dossiers ont été, dans la mesure du possible (demande de renseignements, prise en compte de pièces, réorientation au service concerné...), pris en charge par le médiateur.



Origine de la demande

Focus sur l'historique et le national

Origine	Cnaf 2022	Cnaf 2022	Cnaf 2023	Cnaf 2023	Ensemble des Caf 2022	Ensemble des Caf 2022	Ensemble des Caf 2023	Ensemble des Caf 2023	Caf 111 2022
Suite démarche préalable	73.1 %	320	67.9 %	186	51.5 %	13954	55.8 %	14105	23.6 %
1ere Saisine	18.0 %	79	8.8 %	24	23.4 %	6328	19.8 %	5015	3.7 %
Répétition médiation	3.0 %	13	2.9 %	8	6.0 %	1637	6.6 %	1680	1.2 %
MPO	0.0 %	0	0.0 %	0	0.2 %	61	0.0 %	0	0.0 %
Hors Médiation	5.9 %	26	20.4 %	56	18.8 %	5098	17.7 %	4468	71.4 %
Total		438		274		27 078		25 268	

Focus sur la Caf de l'Aude en 2023

Origine de la demande	%
1ere Saisine	6.3 %
Suite démarche préalable	65.8 %
Répétition médiation	10.1 %
MPO	0.0 %
Non précisé	0.0 %
Absence démarche préalable	7.1 %
Objet indéterminé	0.0 %
Hors branche Famille	14.3 %
Engagement recours contentieux	7.1 %
Demande de renseignement	50.0 %
Autre	21.4 %
Hors Médiation	17.7 %

Sur les 287 dossiers enregistrés en 2023, 133 demandes étaient du ressort de la médiation administrative, en conformité avec la Loi Essoc.

Les autres dossiers étaient déclarés irrecevables soit parce qu'ils ne rentraient pas dans le champ de compétence du médiateur administratif, soit parce qu'ils ne respectaient pas les conditions de recevabilité (ex : les allocataires n'avaient pas, préalablement à la saisine du médiateur, formulé une réclamation).

Nous pouvons constater que :

- Les réitérations de médiation représentent 10.1 % des demandes (contre 1,1 % l'an dernier). Cette hausse s'explique par le fait que les allocataires tentent de poursuivre un échange avec le médiateur lorsqu'il a apporté une réponse à la médiation sollicitée afin de le faire changer d'avis (production de pièces supplémentaires, demande de médiation identique plusieurs mois après...).
- Les allocataires, de plus en plus inquiets en raison du contexte économique et social, n'ont pas hésité à saisir le médiateur administratif en dehors de son champ de compétences, parfois juste pour transmettre des documents utiles à la gestion de leur dossier (pensant que les traitements seraient plus rapides) ou tout simplement pour demander directement des renseignements, ou parfois juste pour se rassurer.
- Beaucoup de sollicitations sont en réalité des demandes de renseignements (délais de traitement peut-être trop long. Les gens ont besoin d'avoir des réponses rapides pour une aide au logement, un déménagement, un problème, etc.).

2. QUI SAISIT LE MEDIATEUR ?

Emetteurs

Emetteurs	Cnaf 2022	Cnaf 2022	Cnaf 2023	Cnaf 2023	Ensemble des Caf 2022	Ensemble des Caf 2022	Ensemble des Caf 2023	Ensemble des Caf 2023	Caf 111 2022	Caf 111 2023
Allocataire	41.5 %	171	23.9 %	52	44.6 %	9793	47.4 %	9863	41.3 %	33.3 %
Service Interne	7.5 %	31	34.9 %	76	6.0 %	1321	6.1 %	1261	1.1 %	15.0 %
Cnaf / autre caf	5.6 %	23	0.0 %	0	4.9 %	1083	4.4 %	913	4.3 %	0.0 %
Tiers	6.6 %	27	7.3 %	16	12.3 %	2697	12.0 %	2501	7.6 %	8.3 %
Etat	36.4 %	150	31.7 %	69	7.9 %	1729	6.0 %	1247	31.5 %	10.0 %
Elus locaux	1.2 %	5	0.5 %	1	2.3 %	508	2.0 %	422	0.0 %	0.0 %
Défenseur des droits	0.2 %	1	0.0 %	0	17.9 %	3942	18.6 %	3870	10.9 %	31.7 %
Médiateur externe	0.7 %	3	0.5 %	1	2.8 %	626	2.2 %	450	0.0 %	0.0 %
Autre	0.2 %	1	1.4 %	3	1.3 %	281	1.3 %	273	3.3 %	1.7 %
Total		412		218		21 980		20 800		

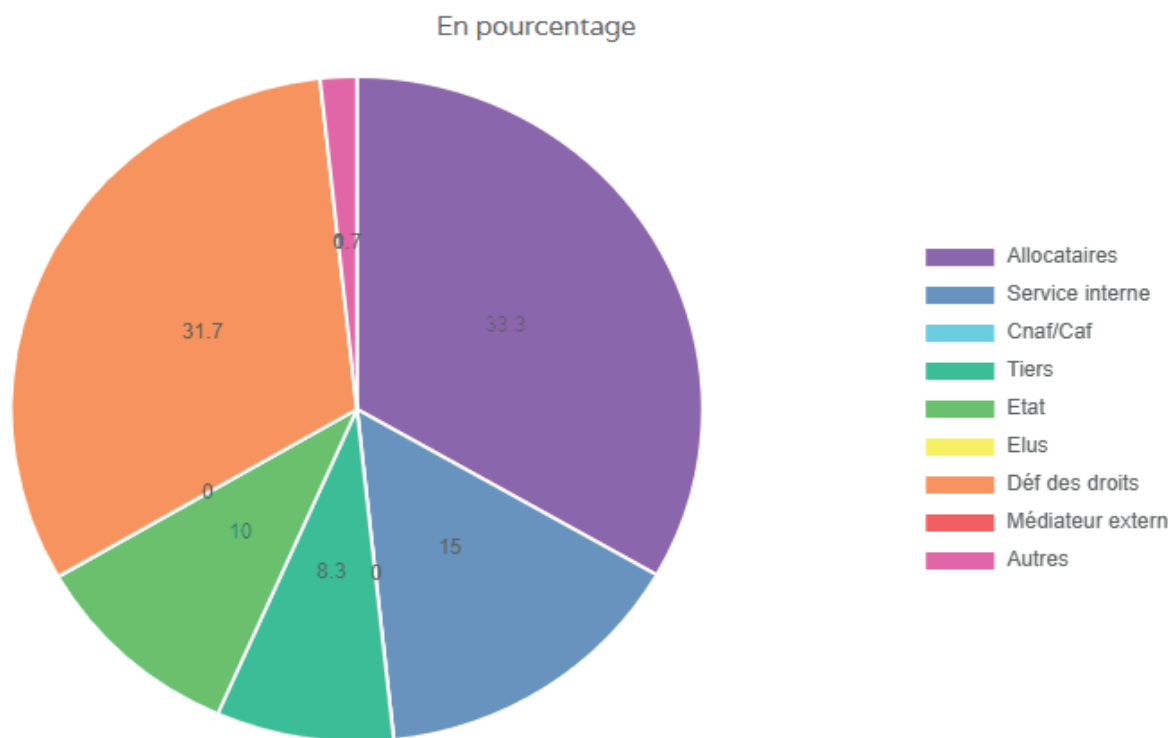
Sans surprise et en dépit d'une diminution qui se poursuit, à la Caf de l'Aude, comme au niveau national, ce sont principalement les allocataires qui saisissent le médiateur (33,3 %).

Il convient de relever que les demandes émanant de l'Etat (Préfet, Ministère, Présidence de la République...) ne sont plus que la 4^{ème} source de saisines du Médiateur de la Caf11 (10 %) après avoir été en 2021 et 2022 la seconde source de saisines (10,3 % en 2021 et 31,5 % en 2022). Cela peut s'expliquer par la fin d'une séquence électorale « importante » en 2021 et 2022 qui aurait pu mettre en avant cette modalité de saisines par des « électeurs mécontents » afin d'optimiser leurs chances d'aboutir.

Il est également possible d'envisager l'hypothèse selon laquelle un transfert s'est opéré sur les demandes qui émanent du Défenseur

des Droits et surtout de ses Délégués (3,4 % en 2021, 10,09 % en 2022 et 31,7 % en 2023).

La hausse du nombre de leurs saisines s'explique également par la démocratisation toujours croissante du Défenseur des Droits et de ses Délégués mais aussi par une approche de confiance et de proximité, établie en 2022, entre le médiateur administratif de la Caf 11 et les délégués du département de l'Aude.



3. LES MODES DE SAISINES

Modes de saisines

Mode de saisine	Cnaf 2022	Cnaf 2022	Cnaf 2023	Cnaf 2023	Ensemble des Caf 2022	Ensemble des Caf 2022	Ensemble des Caf 2023	Ensemble des Caf 2023	Caf 111 2022	Caf 111 2023
Téléprocédure	0.0 %	0	0.5 %	1	0.0 %	0	2.0 %	419	0.0 %	0.0 %
Courrier	27.9 %	115	26.6 %	58	18.5 %	4060	18.0 %	3746	13.0 %	26.7 %
Mail	69.7 %	287	72.0 %	157	76.4 %	16787	74.9 %	15569	81.5 %	51.7 %
Téléphone	1.2 %	5	0.9 %	2	2.5 %	544	2.4 %	509	2.2 %	10.0 %
Accueil	1.0 %	4	0.0 %	0	0.6 %	131	0.6 %	122	1.1 %	10.0 %
Note Interne	0.0 %	0	0.0 %	0	1.4 %	299	1.7 %	354	1.1 %	1.7 %
Autre	0.2 %	1	0.0 %	0	0.7 %	159	0.4 %	81	1.1 %	0.0 %
Total		412		218		21 980		20 800		

Il est à noter que, au niveau local comme au niveau national, le mode de saisine privilégié reste le courriel (accès direct par le site Caf.fr pour la Caf de l'Aude).

En 2023, pour la Caf de l'Aude, cette modalité de saisine représentait 51,7 % (contre 64,7 % des demandes en 2020, 80,3 % en 2021, 81,5 % en 2022).

Au-delà de la démocratisation croissante de ce moyen de communication, cela peut également s'expliquer par l'habitude prise et renforcée lors de la crise sanitaire récente où les allocataires ont privilégié le mail comme moyen de communication avec la Caf.

L'écrit au sens large (mails et courriers) demeure très largement le mode de saisine du médiateur (78,4 %).

Deux modes de saisines sont en nette augmentation (10 %) :

- **les saisines par téléphone** car des Délégués du Défenseur des Droits procèdent ainsi depuis 2023 (nous avons pu constater parallèlement une hausse du nombre de leurs saisines) ;

- **les saisines de l'accueil** qui ont été mises en place, à savoir que sur certains dossiers particuliers, objet de litiges, blocages ou de « tensions », les services de l'accueil peuvent contacter directement le médiateur administratif qui examine le dossier, voire reçoit directement l'allocataire.

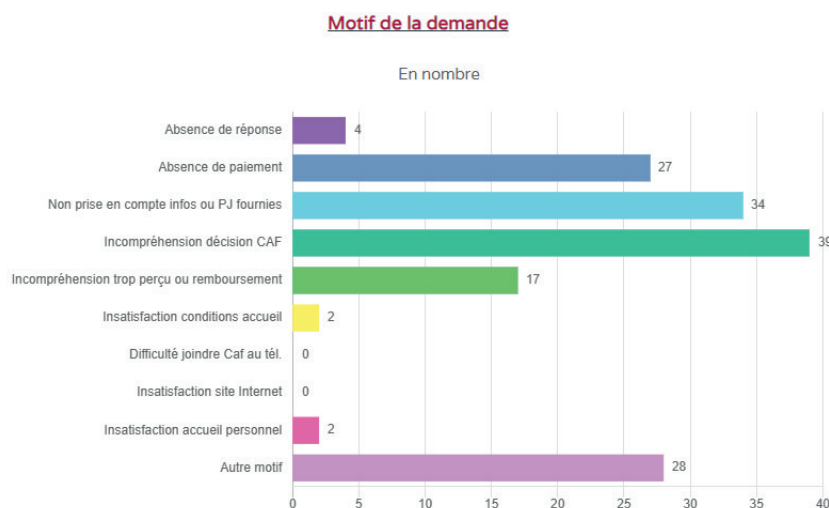
4. LES MOTIFS DE SAISINES (DU POINT DE VUE DE L'AUTEUR DE LA SAISINE)

Causes	Cnaf 2022	Cnaf 2022	Cnaf 2023	Cnaf 2023	Ensemble des Caf 2022	Ensemble des Caf 2022	Ensemble des Caf 2023	Ensemble des Caf 2023	Caf 111 2022	Caf 111 2023
Absence de réponse	11.2 %	46	11.5 %	25	8.3 %	1818	8.9 %	1845	9.8 %	6.7 %
Absence de paiement	36.4 %	150	32.1 %	70	41.6 %	9150	39.0 %	8110	43.5 %	45.0 %
Non prise en compte infos ou PJ	14.1 %	58	8.3 %	18	10.5 %	2316	11.1 %	2310	18.5 %	56.7 %
Incomp. décision Caf	32.0 %	132	40.8 %	89	25.7 %	5658	28.7 %	5965	51.1 %	65.0 %
Incomp. trop perçu ou remboursement	13.8 %	57	16.1 %	35	20.4 %	4493	25.1 %	5229	16.3 %	28.3 %
Insatisfaction accueil	0.7 %	3	0.0 %	0	0.2 %	47	0.2 %	43	0.0 %	3.3 %
Difficulté de joindre les Caf au téléphone	4.4 %	18	1.8 %	4	0.4 %	81	0.3 %	64	0.0 %	0.0 %
Insatisfaction site internet	3.2 %	13	2.8 %	6	0.9 %	189	0.5 %	107	0.0 %	0.0 %
Insatisfaction accueil personnel	0.7 %	3	0.5 %	1	0.4 %	86	0.5 %	109	0.0 %	3.3 %
Autre	2.9 %	12	0.5 %	1	6.7 %	1718	5.5 %	1387	18.5 %	46.7 %
Total		492		249		25 556		25 169		

Les allocataires font appel au médiateur pour différents motifs mais principalement :

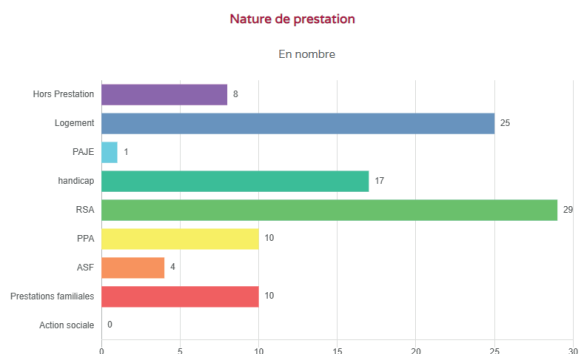
- Pour une « incompréhension d'une décision Caf » (55 % en 2023 contre 51,1 % en 2022, 38,2 % en 2021 et 31,4 % en 2020). Ce chiffre est en constante augmentation depuis 2020.
- Pour une « absence de paiement » (35 % en 2023 contre 43,5 % en 2022, 26,6 % en 2021 et 26,4 % en 2020).

Dès lors, le rôle du médiateur est important au niveau des explications claires, précises, simples et adaptées qu'il doit apporter aux allocataires (de plus en plus renseignés mais sans avoir forcément la bonne information : forum sur internet...). Ces allocataires sont 28,3 %, dans leurs échanges avec la Caf, à ne pas comprendre les décisions notifiées (notamment pour les indus ou les remboursements).



5. LES PRESTATIONS CONCERNEES

Prestations	Cnaf 2022	Cnaf 2022	Cnaf 2023	Cnaf 2023	Ensemble des Caf 2022	Ensemble des Caf 2022	Ensemble des Caf 2023	Ensemble des Caf 2023	Caf 111 2022	Caf 111 2023	
Hors Prestations	2.9 %	12	4.1 %	9	3.4 %	744	3.6 %	756	12.0 %	13.3 %	Hors Prestation
Logement	40.5 %	167	37.2 %	81	40.1 %	8820	36.4 %	7569	22.8 %	41.7 %	APL + ALS + ALF + Prime déménagement
Paje	6.1 %	25	5.0 %	11	7.6 %	1674	7.0 %	1464	2.2 %	1.7 %	Prime naissance/adoption + AB + CMG + CLCA et COLCA + PreParE
Handicap	18.0 %	74	20.2 %	44	19.0 %	4175	21.8 %	4529	23.9 %	28.3 %	AJPP + AEEH+ AAH + CR + MVA
RSA	16.3 %	67	11.9 %	26	23.7 %	5211	23.7 %	4938	30.4 %	48.3 %	RSA + Prime exceptionnelle
PPA	12.4 %	51	11.9 %	26	17.5 %	3842	17.9 %	3729	13.0 %	16.7 %	Prime d'activité
ASF	5.6 %	23	10.6 %	23	6.5 %	1418	8.4 %	1757	1.1 %	6.7 %	ASFNR + ASFR + ASFC + GIPA/ARPA
Prestations familiales	11.4 %	47	16.5 %	36	18.3 %	4015	17.2 %	3574	17.4 %	16.7 %	AF + CF + AVPF + ARS + ADI + ADE + AJPA + TIM + Autres
Action Sociale	0.0 %	0	0.0 %	0	0.6 %	129	0.6 %	116	10.9 %	0.0 %	AFI + AVVC
Total		466		256		30 028		28 432			



Dans un dossier de médiation, plusieurs prestations peuvent être concernées simultanément.

Néanmoins, en 2023, les demandes les plus fréquentes restent exactement les mêmes qu'en 2022 à savoir :

- . RSA : 48,3 %
- . Aides au logement : 41,7 %
- . Le handicap : 28,3 %

Ces chiffres, qui confirment les tendances observées les années précédentes, ne sont pas surprenants compte tenu de la situation de pauvreté du département. En effet, plus de 50 % des allocataires de la Caf 11 bénéficient du RSA et d'une aide au logement.

Concernant l'aide au logement, il convient de relever une nette augmentation de sa part dans les prestations donnant lieu à médiation, démontrant peut-être que la réforme des aides au logement, applicable depuis le 1^{er} janvier 2021, n'est pas aussi assimilée que nous pouvions l'espérer (diminution des demandes l'an dernier après un surcroît de demandes de médiation en 2021).

6. LE MODE DE REPONSE

A la Caf de l'Aude, pour clôturer l'étude d'un dossier, le médiateur adresse le plus souvent un courrier ou un courriel de réponse explicatif à l'allocataire (précédé parfois d'un appel téléphonique également).

On constate que le courriel devient un mode de réponse qui ne cesse d'augmenter et qui est en passe de devenir prépondérant (23,3 % en 2023 contre 18,5 % en 2022 et 3,4 % en 2021).

De même, la pratique commence à se développer, des réponses peuvent être apportées par téléphone, uniquement avec les Délégués des Défenseurs des Droits qui peuvent avoir des demandes urgentes, alors que cela ne se faisait pas auparavant (41,7 % en 2023 contre 14,1 % en 2022).

7. LE MODE DE RESOLUTION

Résolution	Cnaf 2022	Cnaf 2022	Cnaf 2023	Cnaf 2023	Ensemble des Caf 2022	Ensemble des Caf 2022	Ensemble des Caf 2023	Ensemble des Caf 2023	Caf 111 2022	Caf 111 2023
Décision maintenue	50.7%	209	59.2%	129	48.7%	10714	51.5%	10715	75.0%	73.3%
Décision révisée	44.4%	183	36.2%	79	41.1%	9040	38.8%	8064	18.5%	20.0%
Orientation	4.9%	20	4.6%	10	10.1%	2226	9.7%	2021	6.5%	6.7%
Total		412		218		21 980		20 800		

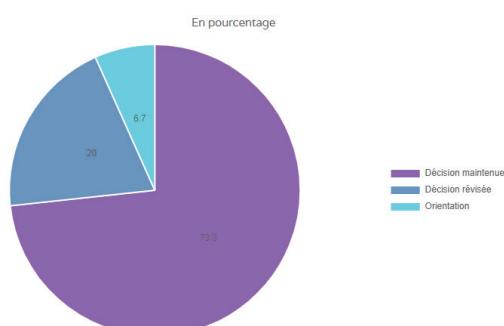
Cette année confirme la tendance observée les années précédentes à savoir que les médiations qui aboutissent à une révision de la décision ne représentent que 20 % des dossiers traités (18,5 % en 2022).

Deux propositions d'analyses similaires à l'an dernier :

. d'une part, une meilleure prise en charge des réclamations (préalable obligatoire à toute

médiation) au niveau des explications fournies,

. d'autre part, le changement du médiateur administratif de la Caf de l'Aude qui a entraîné un changement dans la gestion des dossiers notamment par la seule prise en compte des saisines qui rentraient strictement en conformité avec la Loi Essoc.



8. L'IMPACT FINANCIER

Focus sur la Caf de l'Aude en 2023

Impact financier	Cumul
Indus : nombre	1
Indus : montant	3 137,64
Rappel : nombre	5
Rappel : montant	12 586,8
Indus annulés : nombre	0
Indus annulés : montant	0,00
Indus remis en commission suite intervention du médiateur : nombre	0
Indus remis en commission suite intervention du médiateur : montant	0,00



En 2023, sur l'ensemble des dossiers pour lesquels les allocataires ont demandé une diminution des échéances de remboursement d'un indu, le médiateur administratif, après étude des dossiers, a sollicité la direction comptable et financière sur la base des éléments que les usagers lui ont transmis : médiation sur demande de diminution retenues en remboursement d'une dette.

9. LE DELAI DE TRAITEMENT DES DEMANDES DE MEDIATION

La Loi ESSOC prévoit la suspension des délais de recours pendant la durée de la médiation.

Dès lors, bien que ce type de demande soit très rare, les Caisses doivent apporter une attention particulière quant au délai de prise en charge des demandes.

Il convient de distinguer :

. **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 le médiateur et la date de sa clôture en médiation.

Delais	Cnaf 2022	Cnaf 2023	Ensemble des Caf 2022	Ensemble des Caf 2023	Caf 111 2022	Caf 111 2023
Prise en charge	4,26	4,24	13,88	11,44	1,98	3,33
Transmission	2,31	1,47	2,00	1,96	0,05	0,00
Prise en charge par le médiateur	1,94	2,77	11,89	9,49	1,92	3,33
Traitement	40,37	35,33	22,99	24,65	20,42	19,65
Réel	44,63	39,57	36,87	36,09	22,40	22,98

Le délai de prise en charge est de 3,33 jours en 2023 (1,98 jours en 2022 et 5,52 jours en 2021) alors que le délai de traitement reste constant (22,98 jours en 2023 contre 22,40 jours en 2022 et 21,82 jours en 2021).

Pour rappel, la Caisse Nationale a précisé dans son rapport d'activité de 2018 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 car il peut nécessiter de

faire appel à plusieurs services, à la Cnaf ou à des partenaires. Par ailleurs, les médiateurs doivent mener une étude globale de la situation des allocataires qui s'adressent à eux, ce qui demande du temps ».

Toutefois, la Cnaf a tenu à mettre en place des objectifs suivants, afin que le délai de prise en charge soit réduit : ce délai doit être aujourd'hui de 10 jours maximum.

Au cours de cette deuxième année de médiateur administratif de la Caf de l'Aude, voilà ce que j'ai pu relever :

- > en dépit d'une modification de l'IT locale sur le partage des prestations en matière de garde alternée (en début d'année 2023), les difficultés et/ou incompréhensions (voire un sentiment d'injustice) d'allocataires dans son application demeurent.

Des constats également identiques à l'an passé à savoir :

- > une image institutionnelle souvent dégradée des allocataires, que je trouve parfaitement injuste et injustifiée. J'avais déjà évoqué et développé ce point l'an dernier mais il me paraît indispensable de le maintenir.
- > Les retenues sur prestations vis-à-vis des allocataires qui ont un indu avec application du PRP (Plan Personnalisé de Recouvrement) posent de réels soucis aux familles (ce département se caractérise par la paupérisation de sa population, sa fragilité économique et sociale...)
- > Les notifications envoyées à l'allocataire sont parfois peu explicites (compréhension d'un indu, réponse aux réclamations malgré une amélioration...).
- > A l'image des années précédentes, les allocataires pensent qu'en saisissant directement le médiateur leur dossier aboutira plus rapidement.

AU NIVEAU LOCAL

- Continuer de démocratiser le rôle du médiateur administratif et son accès (notamment en développant l'accueil physique sur site lorsque c'est nécessaire).
- Présenter le bilan de l'année 2023 aux managers de la Caisse.
- Poursuite de la présentation du médiateur administratif aux différents services qui en émettent le souhait (format type : présentation et questions/ réponses).
- Développer et pérenniser un dialogue direct avec les allocataires et les partenaires (par téléphone, accueil sur site ou rencontres).
- Maintenir l'échange direct avec les Délégués Des Défenseurs des Droits et renouveler une rencontre.
- Respecter les indicateurs fixés par la Cnaf (délai de prise en charge et rapport d'activité).
- Poursuite du traitement des dossiers « Hors Médiation ».
- La mise en place de la continuité de service.
- Déploiement et mise en place des nouveaux outils : la Téléprocédure.

Poursuite des activités annexes à celle de médiateur administratif de la Caf de l'Aude, à savoir :

- Participation à la cellule qualité.
 - Gestionnaire de Mon Compte Partenaire.
 - PRADA.
 - Poursuite de la gestion des délégations au sein de la Caf de l'Aude.
 - Poursuite de la participation à l'analyse et au bilan des réclamations.
 - Participation au groupe de travail « Communication ».
-

AU NIVEAU REGIONAL

- Continuer de développer la vie de de la région (organisation de réunions en Teams et en présentiel dans chacune des caisses de la région),
 - Créer un bulletin semestriel de la vie régionale des médiateurs d'Occitanie,
 - Plus généralement, répondre aux sollicitations des médiateurs départementaux de la région mais aussi relayer les informations du pôle national au niveau régional (et à l'inverse faire remonter les doléances voire certaines questions des départements au pôle national).
-

AU NIVEAU NATIONAL

- Participer au réseau national des médiateurs en qualité de référent régional (participation aux réunions nationales, relais avec les médiateurs de la région...),
- Participation au séminaire national 2024.

RECOMMANDATIONS N° 1 :

Reconnaitre la compétence du judiciaire en matière de dettes, en conséquence, la décision de la CRA doit mentionner qu'elle est susceptible de recours.

I. Constat

L'article L. 256-64 du Code de la Sécurité Sociale dispose qu'« à l'exception des cotisations et majorations de retard, les créances des caisses nées de l'application de la législation de sécurité sociale, notamment dans des cas mentionnés aux articles L. 244-8, L. 374-1, L. 376-1 à L. 376-3, L. 452-2 à L. 452-5, L. 454-1 et L. 811-6, peuvent être réduites en cas de précarité de la situation du débiteur par décision motivée par la caisse, sauf en cas de manœuvre frauduleuse ou de fausses déclarations ».

Sur la base de cet article, les Caisses ou les CRA estiment qu'elles sont seules compétentes pour accorder une remise totale ou partielle de la dette sur la demande d'un débiteur.

Dès lors, la CRA mentionne sur sa notification de rejet ou de remise partielle d'une dette que cette décision est « définitive et ne peut être contestée ». Ainsi, cette notification ne comporte logiquement aucune de voies de recours.

II. Jurisprudence

Cette position est parfaitement conforme à une jurisprudence constante de la Cour de Cassation qui estimait qu'il n'appartenait pas au juge de réduire, en cas de précarité du débiteur, les créances des caisses nées de l'application de la législation de Sécurité sociale. Cette faculté étant réservée, sauf pour les cotisations et majorations de retard, aux seules caisses (Cass. Soc., 07 décembre 1961 ; Cass. Civ. 23 janvier 1964 ; Cass. Civ. 2ème 10 mai 2012 ; Cass. civ. 2ème 10 mai 2012 ; Cass. civ. 2ème 29 novembre 2018).

III. Revirement de jurisprudence

Or, un arrêt rendu par la Cour de cassation en date du 28 mai 2020 (n°18-26.512) a considéré que le juge, appréciant souverainement la situation de précarité du débiteur, peut ordonner la remise de la dette indue.

Ainsi, il entre dans l'office du juge judiciaire de se prononcer sur le bien-fondé de la décision administrative d'un organisme de Sécurité sociale déterminant l'étendue de la créance qu'il détient sur l'un de ses assurés, résultant de l'application de la législation de Sécurité sociale.

Dès lors qu'il est régulièrement saisi d'un recours contre la décision administrative ayant rejeté en tout ou partie une demande de remise gracieuse d'une dette née de l'application de la législation de sécurité sociale au sens du texte

susmentionné, il appartient au juge d'apprécier si la situation de précarité du débiteur justifie une remise totale ou partielle de la dette en cause.

IV. Règle maintenue

Toutefois, sur la base des jurisprudences existantes précitées (mais aussi d'un arrêt de la Cour de Cassation relatif au rejet de transmission d'une QPC au Conseil Constitutionnel), la position de la Cnaf a été de considérer que cet arrêt n'était pas un arrêt de principe, susceptible de modifier les règles applicables aux décisions de remise de dette en matière de prestations familiales et confirmait donc le bien-fondé de l'absence de contrôle juridictionnel sur les décisions de remise de dette.

Les Caisse de sécurité sociale ont seules qualités pour réduire le montant de leurs créances autres que les cotisations et majorations de retard née de l'application de la législation de sécurité sociale en cas de précarité de la situation du débiteur, le juge judiciaire n'ayant pas qualité pour statuer sur une telle demande.

Les pratiques demeuraient : Contenu des notifications de décision de remise de dette ne doit pas mentionner les voies de recours judiciaires.

V. Recommandation

Force est de constater que la jurisprudence de la Cour de Cassation en date du 28 mai 2020 (n° 18-26.512) a finalement été confirmée par un autre arrêt en date du 24 juin 2021 (N°20-11044).

SECURITE SOCIALE - Caisse - Créances - Réduction - Précarité de la situation du débiteur - Office du juge

Dès lors qu'il est régulièrement saisi d'un recours contre la décision administrative ayant rejeté en tout ou en partie une demande de remise gracieuse d'une dette de prestations familiales formée en application de l'article L. 553-2 du code de la sécurité sociale (dans

sa rédaction issue de la loi n° 2008-1330 du 17 décembre 2008), il appartient au juge d'apprécier si la situation du débiteur justifie une remise totale ou partielle de la dette en cause ou si une manoeuvre frauduleuse ou de fausses déclarations l'excluent.

Depuis, cette motivation a été reprise dans les décisions de justice rendues :

Cour de Cassation, 16 mars 2023, 21-15.546

6. Dès lors qu'il est régulièrement saisi d'un recours contre la décision administrative ayant rejeté en tout ou partie une demande de remise gracieuse d'une dette née de l'application de la législation de sécurité sociale au sens du texte susvisé, il appartient au juge d'apprécier si la situation de précarité du débiteur justifie une remise totale ou partielle de la dette en cause.

Cour d'Appel de Paris, 6 octobre 2023 (RG n°20/04910) en citant la jurisprudence (2° Civ., 24 juin 2021 n°20-11.044).

Conformément à l'article L.553.2 du code de la sécurité sociale, la créance de l'organisme peut être réduite ou remise en cas de précarité de la situation du débiteur, sauf en cas de manoeuvre frauduleuse ou de fausses déclarations.

Dès lors qu'il est régulièrement saisi d'un recours contre la décision administrative ayant rejeté en tout ou en partie une demande de remise gracieuse d'une dette de prestations familiales, il appartient au juge d'apprécier si la situation du débiteur justifie une remise totale ou partielle de la dette en cause ou si une manoeuvre frauduleuse ou de fausses déclarations l'excluent (2° Civ., 24 juin 2021 n° 20-11.044).

RECOMMANDATION

Reconnaitre la compétence du judiciaire en matière de dettes, en conséquence, la décision de la CRA doit mentionner qu'elle est susceptible de recours.

RECOMMANDATIONS N° 2 :

La fin du juste droit sur réclamation et, en cas de garde alternée, le partage de toutes les prestations familiales édictées à l'article L511 -1 du code de la sécurité sociale

En principe, les prestations familiales sont versées à la personne qui assure la charge effective et permanente de l'enfant (CSS art. L 513-1). Lorsque les deux parents vivent ensemble, ils choisissent l'allocataire d'un commun accord. À défaut, les prestations sont versées à l'épouse ou à la concubine (CSS art. R 513-1). En cas de divorce ou de séparation, l'allocataire est celui au foyer duquel vit l'enfant.

I. ANCIEN PRINCIPE

Pendant longtemps, en matière de garde alternée, seule les allocations familiales étaient partagées (les prestations familiales ne pouvaient pas être partagées entre les deux parents).

Cette règle de l'unicité de l'allocataire s'appliquait également en cas de résidence alternée de l'enfant, ce qui était tout à fait conforme à la Jurisprudence établie par la Cour de Cassation (Cass. 2^e civ. 30-3-2017 n° 16-13.720 F-D: BPAT 3/17 no 99).

II. LA JURISPRUDENCE

Cass., 2e civ. 30-3-2017 n° 16-13.720 F-D

Principe : Enfants en résidence alternée, seules les allocations familiales peuvent être partagées.

En cas de garde alternée, les prestations familiales de la Caf autres que les allocations familiales (prestation d'accueil du jeune enfant (Paje), complément de libre choix du mode de garde, etc.) ne peuvent pas être partagées et sont donc versées à celui des parents qui a été désigné comme allocataire, indépendamment du temps passé avec les enfants. En pratique, c'est donc le parent qui perçoit déjà le virement mensuel de la Caf qui continuera à toucher ces aides.

III. REVIREMENT DE JURISPRUDENCE

Conseil d'Etat, 21 juillet 2017 (2 arrêts)

Dans une décision du 21 juillet 2017, le Conseil d'État a considéré que l'enfant en situation de résidence alternée devrait être pris en compte dans la détermination de l'aide au logement, sans que l'on puisse leur opposer la règle de l'unicité de l'allocataire.

À la suite de la recodification du Code de la construction et de l'habitation, cette règle est désormais explicitement énoncée aux articles L. 823-2 et R. 823-5 de ce code.

Si le principe de l'allocataire unique est réaffirmé (**« les parents désignent le bénéficiaire de l'aide »**), il est immédiatement nuancé puisque **« la charge de l'enfant pour le calcul des aides personnelles au logement est partagée entre les deux parents allocataires, soit sur demande conjointe des parents, soit si les parents sont en désaccord sur la désignation du bénéficiaire »**.

En outre, dans une décision du même jour, le Conseil d'État a estimé que l'enfant en résidence alternée devait de la même façon être pris en compte dans le calcul du RSA et pour déterminer le droit à majoration de cette prestation pour le parent isolé (**« lorsqu'un parent allocataire du revenu de solidarité active bénéficie pour son enfant, conjointement avec l'autre parent dont il est divorcé ou séparé de droit ou de fait, d'un droit de résidence alternée qui est mis en œuvre de manière effective et équivalente, ce parent doit être regardé comme assumant la charge effective et permanente de l'enfant et a droit, sauf accord contraire entre les parents ou mention contraire dans une décision du juge judiciaire, au bénéfice de la moitié de la majoration pour enfant à charge »**).

IV. EVOLUTION DE LA REGLEMENTATION

IT de la Cnaf (n° 2021-142) du 3 novembre 2021, portant sur les modalités de gestion des demandes de prises en compte des enfants en résidence alternée dans le calcul du RSA, de la PPA et des APL. Elle est venue compléter l'IT 2021-021.

Principe : en matière de garde alternée, les allocations familiales sont partagées. Le RSA, l'APL et la PPA peuvent faire l'objet d'un partage.

V. CONSTATS

Malgré ce mouvement qui tend à abandonner la condition de l'allocataire unique et à tenir compte pour chaque parent séparé de la charge de l'enfant dans l'évaluation de son droit aux prestations familiales (ou sociales pour le RSA), seules les prestations susvisées (RSA, APL, PPA) sont concernées.

Le législateur et le gouvernement n'ont pas souhaité remettre en cause de manière générale la condition de l'allocataire unique.

Dans la lignée de ces deux arrêts du Conseil d'État (2021), la justice donne régulièrement tort à la Caf dans les dossiers qui lui sont soumis en matière de partage des prestations lors d'une garde alternée.

VI. EVOLUTION DE LA JURISPRUDENCE

Tribunal Judiciaire de Melun, 15 janvier 2021 :

Dans son jugement du 15 janvier 2021, le Tribunal Judiciaire de MELUN a affirmé que rien ne justifie de maintenir une différenciation de traitement entre ces prestations et les prestations familiales de l'article L511-1 du code de la sécurité sociale.

Ainsi, il précisait que **«Le principe de l'unicité de l'allocataire ne peut prévaloir sur l'intérêt supérieur de l'enfant et le principe d'égalité»** et jugeait **«que la caisse devra tenir compte de la situation exacte de la requérante au regard de la garde alternée effective pour ses cinq enfants, pour le calcul de ses droits et le versement des prestations sociales, qui seront partagées avec le père des enfants»**.

Dès lors, en cas de garde alternée, le partage concerne toutes les prestations familiales édictées à l'article L511-1 du code de la sécurité sociale à savoir : la prestation d'accueil du jeune enfant ; les allocations familiales ; le complément familial ; l'allocation de logement ; l'allocation d'éducation de l'enfant

handicapé ; l'allocation de soutien familial ; l'allocation de rentrée scolaire ; l'allocation journalière de présence parentale.

Ce jugement précisait d'ailleurs : « **La Direction des politiques familiales et sociales a parfaitement pris conscience de l'impossibilité de maintenir ce principe de l'unicité de l'allocataire dans l'hypothèse de la garde alternée puisqu'elle a établi une fiche d'instruction technique le 19 février 2020 afin de prévoir des modalités de gestion des droits à mettre en œuvre dans le cadre des litiges en matière d'aides personnelles au logement, de RSA et de prime d'activité, et notamment le partage des prestations entre les parents et la prise en compte de l'enfant pour le calcul ouvrant droit à l'indemnité pour chaque parent.**

Ces instructions font suite à deux arrêts du Conseil d'Etat du 21 juillet 2017 concernant l'APL et le RSA ainsi qu'à plusieurs décisions administratives de 1ère instance concernant la prime d'activité ».

Conseil d'Etat, CE, 1re-4e ch. réunies, 19 mai 2021, no 435429

C'est dans ce contexte que le Conseil d'Etat a été saisi par un père de famille qui contestait le rejet du Premier ministre et du ministre des solidarités et de la santé de sa demande d'abrogation de l'article R 513-1 du Code de la sécurité sociale.

Le litige portait spécifiquement sur le partage du complément du libre choix du mode de garde (CMG), aide versée aux parents faisant garder leurs jeunes enfants par un assistant maternel ou une garde à domicile, mais il convient de noter que l'article R 513-1 est de portée plus générale.

Le Conseil d'Etat relève qu'il ressort de l'article L 513-1 du Code de la sécurité sociale que le législateur a entendu lier l'attribution des prestations familiales, parmi lesquelles le complément du libre choix du mode de garde, à la charge effective et permanente de l'enfant.

Or, dans le cas où les enfants sont en résidence alternée de manière effective et équivalente, l'un et l'autre des parents sont considérés comme assumant cette charge effective et permanente.

Les juges précisent, que « **l'attribution d'une prestation familiale ne saurait dès lors être refusée à l'un des deux parents au seul motif que l'autre parent en bénéficie, sauf à ce que les règles particulières à cette prestation fixées par la loi y fassent obstacle ou à ce que l'attribution de cette prestation à chacun d'entre eux implique la modification ou l'adoption de dispositions relevant du domaine de la loi** ».

Les juges en déduisent que le premier alinéa de l'article R 513-1 du Code de la sécurité sociale méconnaît l'article L 513-1 du Code de la sécurité sociale.

En conséquence, le Conseil d'Etat annule le refus du Premier ministre d'abroger le premier alinéa de l'article R 513-1 du Code de la sécurité sociale et lui enjoint de modifier ces dispositions dans un délai de six mois à compter de la décision, sans astreinte.

Cet arrêt du Conseil d'Etat a fait l'objet de nombreux commentaires dans des revues juridiques spécialisées (consultables facilement sur Internet) : « Lexbase », « Editions Francis Lefevre », « la Gazette du Palais »...

L'ensemble de ces articles posent la question de savoir si cette jurisprudence annonce la fin de l'allocataire unique et donc l'ouverture du partage à toutes les prestations en matière de garde alternée.

Arrêt rendu par la deuxième chambre de la Cour de Cassation le 25 novembre 2021

Par un arrêt rendu le 25 novembre 2021, la deuxième chambre civile de la Cour de cassation se prononce pour la première fois sur l'attribution de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé en cas de résidence alternée.

L'article L. 513-1 du code de la sécurité sociale accorde les prestations familiales à la personne qui assume la charge effective et permanente de l'enfant.

L'article R. 513-1 du même code prévoit la règle dite de l'allocataire unique, selon laquelle le droit aux prestations familiales n'est reconnu qu'à une personne au titre d'un même enfant.

À la suite de l'institution de la résidence de l'enfant en alternance au domicile des parents séparés, officiellement introduite dans notre droit par la loi n° 2002-305 du 4 mars 2002 relative à l'autorité parentale (article 373-2-9 du code civil), et tenant compte d'un avis de la Cour de cassation (Avis de la Cour de cassation, 26 juin 2006, n° 06-00.004, Bull. 2006, Avis, n° 4), le législateur a introduit une exception à la règle de l'unicité de l'allocataire, en modifiant, par la loi n° 2006-1640 du 21 décembre 2006 de financement de la sécurité sociale pour 2007, l'article L. 521-2

du code de la sécurité sociale.

Le deuxième alinéa de ce texte prévoit désormais la possibilité d'un partage par moitié entre les parents de la charge de l'enfant pour le calcul des allocations familiales, en cas de résidence alternée de l'enfant au domicile de chacun des parents mise en œuvre de manière effective, soit sur leur demande conjointe, soit si les parents sont en désaccord sur la désignation de l'allocataire.

Procédant à l'interprétation de cette disposition, la Cour de cassation a déjà précisé que la règle de l'unicité de l'allocataire pour le droit aux prestations familiales n'est écartée que dans le cas des parents dont les enfants sont en résidence alternée et pour les seules allocations familiales (2e Civ., 3 juin 2010, pourvoi n° 09-66.445, Bull. 2010, II, n° 108, concernant l'attribution de la prestation d'accueil du jeune enfant).

Au cas d'espèce, la mère d'un enfant handicapé en résidence alternée avait obtenu d'une caisse d'allocations familiales le bénéfice de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH) et de ses compléments pour son enfant.

Le père de l'enfant avait sollicité d'une autre caisse d'allocations familiales le partage de cette allocation qui lui est refusée.

Arrêt rendu par la deuxième chambre de la Cour de Cassation le 25 novembre 2021

Par un arrêt rendu le 25 novembre 2021, la deuxième chambre civile de la Cour de cassation se prononce pour la première fois sur l'attribution de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé en cas de résidence alternée.

L'article L. 513-1 du code de la sécurité sociale accorde les prestations familiales à la personne qui assume la charge effective et permanente de l'enfant.

L'article R. 513-1 du même code prévoit la règle dite de l'allocataire unique, selon laquelle le droit aux prestations familiales n'est reconnu qu'à une personne au titre d'un même enfant.

À la suite de l'institution de la résidence de l'enfant en alternance au domicile des parents séparés, officiellement introduite dans notre droit par la loi n° 2002-305 du 4 mars 2002 relative à l'autorité parentale (article 373-2-9 du code civil), et tenant compte d'un avis de la Cour de cassation (Avis de la Cour de cassation, 26 juin 2006, n° 06-00.004, Bull. 2006, Avis, n° 4), le législateur a introduit une exception à la règle de l'unicité de l'allocataire, en modifiant, par la loi n° 2006-1640 du 21 décembre 2006 de financement de la sécurité sociale pour 2007, l'article L. 521-2 du code de la sécurité sociale.

Le deuxième alinéa de ce texte prévoit désormais la possibilité d'un partage par moitié entre les parents de la charge de l'enfant pour le calcul des allocations familiales, en cas de résidence alternée de l'enfant au domicile de chacun des parents mise en œuvre de manière effective, soit sur leur demande conjointe, soit si les parents sont en désaccord sur la désignation de l'allocataire.

Procédant à l'interprétation de cette disposition, la Cour de cassation a déjà précisé que la règle de l'unicité de l'allocataire pour le droit aux prestations familiales n'est écartée que dans le cas des parents dont les enfants sont en résidence alternée et pour les seules allocations familiales (2^e Civ., 3 juin 2010, pourvoi n° 09-66.445, Bull. 2010, II, n° 108, concernant l'attribution de la prestation d'accueil du jeune enfant).

Au cas d'espèce, la mère d'un enfant handicapé en résidence alternée avait obtenu d'une caisse d'allocations familiales le bénéfice de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH) et de ses compléments pour son enfant.

Le père de l'enfant avait sollicité d'une autre caisse d'allocations familiales le partage de cette allocation qui lui est refusée.

Néanmoins, ce raisonnement est censuré par l'arrêt commenté. En effet, la Cour de Cassation va affirmer :

- **d'une part** : le principe selon lequel l'attribution d'une prestation familiale ne peut être refusée à l'un des deux parents au seul motif que l'autre parent en bénéficie, sauf à ce que les règles particulières à cette prestation fixée par la loi y fassent obstacle ou à ce que l'attribution de cette prestation [à chacun d'entre eux] implique la modification ou l'adoption de dispositions relevant du domaine de la loi.

Elle ouvre ainsi la voie à une possible évolution de sa jurisprudence en cohérence avec la décision rendue le 19 mai 2021 par le Conseil d'État (CE, 19 mai 2021, n° 435429, précitée) relativement au complément de libre choix de mode de garde de la prestation d'accueil du jeune enfant.

- **d'autre part** : elle rappelle que la règle de l'unicité de l'allocataire n'est écartée que dans le cas des parents dont les enfants sont en résidence

alternée et pour les allocations familiales et que le renvoi opéré par l'article L. 541-3 du code de la sécurité sociale à l'article L. 521-2 du même code ne rend pas applicable à l'AEEH l'exception à la règle de l'unicité de l'allocataire prévue par le deuxième alinéa de ce dernier texte, édictée postérieurement.

- Enfin : elle considère, que les règles particulières à l'AEEH et ses compléments ne permettent pas leur attribution à chacun des parents de l'enfant en résidence alternée sans la modification ou l'adoption de dispositions relevant du domaine de la loi ou du règlement.

En effet, en ce qu'ils font dépendre le montant de l'allocation et ses compléments des charges supplémentaires et sujétions professionnelles rencontrées par le parent, les textes applicables ne mettent pas le juge en mesure de déterminer un mode de calcul du partage de la prestation entre les parents séparés dont l'enfant réside alternativement au domicile de chacun d'eux.

Tribunal administratif de Toulouse, 23 novembre 2022 (n°2103434)

La requérante a saisi le Tribunal administratif pour voir annuler la décision du 12 avril 2021, par laquelle la Caf du Tarn et Garonne a rejeté sa demande de prise en compte de ses enfants en garde alternée pour la détermination de ses droits à la prime d'activité.

Le litige portait sur uniquement sur la prime d'activité (antérieurement à novembre 2021, date à laquelle la requérante a pu y prétendre rétroactivement certainement suite à l'IT Cnaf de Novembre 2021).

Le Tribunal Administratif fait droit à la demande de la requérante et annule la décision du 12 avril 2021.

VII. C'EST LA POSITION DU DEFENSEUR DES DROITS

Madame la Défenseure des Droits a eu l'occasion, dans le cadre d'avis ou d'observations formulés, sa position en la matière (enfants en résidence alternée) : le non-partage des prestations familiales est discriminatoire (en raison du sexe et de la situation de famille) et contraire à l'intérieur supérieur de l'enfant (Déf. Droits n° 2020-170 du 16-9-2020 ; Déf. Droits 2020-196 du 8-10-2020).

Saisie par le requérant, la Défenseure des droits a présenté des observations devant la Cour de cassation, dans sa décision 2021-081 du 1^{er} avril 2021 en considérant que l'application du principe de l'unicité de l'allocataire aux parents séparés ou divorcés, spécialement dans le cas de résidence alternée, porte atteinte non seulement au principe consitutionnel d'égalité mais aussi à l'exigence de protection de l'intérêt de l'enfant, également revêtue d'une valeur consitutionnelle.

Dernière « fiche réforme n° 22 » mis à jour en juillet 2023

L'ATTRIBUTION DES PRESTATIONS FAMILIALES EN CAS DE RÉSIDENCE ALTERNÉE.

Conformément à la législation en vigueur, pour l'attribution des allocations familiales en cas de résidence alternée, les parents peuvent désigner soit un allocataire unique, soit choisir le partage des allocations. En revanche, pour les autres prestations (complément familial, allocation logement, allocation de rentrée scolaire, etc.), la législation ne prévoit pas de dérogations au principe de l'allocation unique.

La jurisprudence a évolué à ce sujet en se prononçant en faveur d'une dérogation au principe de l'unicité de l'allocataire. Toutefois, tel n'est pas le cas des textes en vigueur. A ce titre, le défenseur des droits recommande de :

- > prévoir la possibilité pour les parents de demander le partage des prestations familiales et des prestations assimilées en cas de résidence alternée. Une telle modification serait en phase avec l'évolution contemporaine de la famille et permettrait d'encourager la coparentalité.

VIII. C'EST LA POSITION DU PÔLE NATIONAL

Références : rapports annuels de la médiation administrative de 2016 – 2017 – 2019 – 2020 et 2021.

En résumé : « Une très forte attente des allocataires concernant le partage des prestations en faveur des enfants en résidence alternée ».

« Les dernières décisions de justice rendues remettent en cause le principe de l'allocataire unique (notamment Conseil d'Etat, 2017), consacré par l'article L 823-2 du Code de la construction et de l'habitation ».

« L'évolution de la jurisprudence (Conseil d'Etat, 2017) ont conduit aux deux IT Cnaf de 2020 et 2021 mais elles ne répondent pas aux demandes des allocataires qui souhaiteraient élargir cette possibilité à d'autres prestations sociales (notamment AEEH puisque le refus du partage de cette prestation en cas de garde alternée est un frein à la possibilité à la mise en place de ce type de garde qui, en parallèle, est en plein développement) ».

De même, en dépit de la jurisprudence, la Cnaf a décidé de maintenir le principe de l'allocataire unique. Cela explique d'ailleurs le refus à opposer à la 1^{ère} demande de partage des prestations qui est un autre sujet largement discutable et contestable : problématique d'accès au droit, hausse des contentieux, contraire à l'une des raisons d'être de la loi ESSOC dont l'enjeu était de rétablir la confiance entre l'administration et ses usagers. En l'espèce, ceux qui lui font confiance seront lésés. Ceux qui n'ont pas confiance et contesteront le rejet, verront leurs demandes aboutir. La conséquence est la multiplication des réclamations pour tout car plus aucune confiance dans la première réponse apportée qui serait négative, l'augmentation du volume de réclamations à traiter...

Les conclusions du rapport national de la médiation de 2021 mentionnent notamment :

« Les règles ne sont pas à la hauteur des enjeux et des évolutions sociétales autour de la résidence alternée. Elles introduisent une iniquité entre les parents (ceux qui sont informés et ceux qui le sont moins). Pire, elles ne respectent pas les décisions de jurisprudence et risquent de mener à une explosion des contentieux en la matière ».

Les conclusions du dernier rapport national de la médiation (2022) indiquent :

- D'une manière générale, une réflexion doit être engagée afin que la notion d'unicité de l'allocataire soit assouplie pour rétablir une équité entre les parents d'enfants en résidence alternée.
- Une multiplication des décisions de justice autorisant le partage des autres prestations en cas de garde alternée (CMG et Prepare notamment).
- Travaux engagés dans le cadre du PLFSS 2023 afin de partager le CMG avec un objectif de mise en œuvre au 1^{er} décembre 2025.

IX. C'EST UNE EVOLUTION (PRUDENTE) DE LA VOLONTE PUBLIQUE ET POLITIQUE

Pour autant, le Gouvernement, saisi régulièrement de la question, a toujours refusé d'initier une réforme (Notamment : Rép. Joseph : Sén. 31-12-2020 n° 19615).

1. **Un amendement au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2021** avait été déposé au Sénat pour prévoir le partage de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH).

La disposition n'a pas été retenue au motif que la question dépasse le cas particulier de l'AEEH et doit faire l'objet d'une étude globale.

En outre, le secrétaire d'Etat en charge de l'enfance et des familles avait de nouveau exclu une réforme à court terme sur le sujet (Rép. Joseph : Sén. 31-12-2020 n° 19615).

Il précisait néanmoins avoir demandé à ses services d'expertiser différentes orientations, et notamment d'analyser prestation par prestation l'opportunité d'avancer vers un partage plus égalitaire entre parents.

2. **Sous toutes les mandatures, des questions sont régulièrement posées au gouvernement sur la fin de l'allocataire unique et le partage de la totalité des prestations en cas de garde alternée** (consultable sur le site internet du Sénat ou de l'Assemblée nationale).

Exemples consultables

- Question de M. MARC Alain (Aveyron - Les Républicains-R), publiée le 02/02/2017, à M. le ministre des familles, de l'enfance et des droits des femmes (réponse publiée le 30/03/2017

et apportée en séance publique le 29/03/2017).

- Plusieurs questions sur les conditions d'attribution des prestations familiales aux couples divorcés en garde alternée (2017) : M. Stéphane Saint-André alerte Mme la ministre des affaires sociales et de la santé sur les difficultés rencontrées dans la prise en compte d'un enfant en garde alternée pour le calcul de toutes les prestations familiales.
- Septembre 2021 : M. Benjamin Dirx attire l'attention de M. le secrétaire d'Etat auprès du ministre des solidarités et de la santé, chargé de l'enfance et des familles sur les difficultés que connaissent certains parents séparés dans l'attribution des prestations familiales.
- Août 2022 : question de Mme Véronique Louwagie à l'attention de M. le ministre des solidarités, de l'autonomie et des personnes handicapées sur le principe de l'allocataire unique concernant notamment le complément de libre choix du mode de garde (CMG).

On note une évolution des réponses apportées.

En effet, pendant longtemps, la réponse apportée était qu'il n'y avait pas de discussions à avoir puisque la jurisprudence sur l'allocataire unique était respectée (cela a évolué dans un premier temps avec le partage du RSA, APL, PPA en cas de garde alternée).

Aujourd'hui la réponse est beaucoup plus nuancée :

Une extension de la possibilité d'un partage des allocations familiales à l'ensemble des prestations familiales, selon les mêmes modalités ou des modalités différentes, ne serait pas dépourvu de pertinences.

Cette extension correspond à une forte demande sociale et permettrait une meilleure prise en compte par notre système de sécurité sociale des évolutions du cercle familial.

Néanmoins, cela nécessite une expertise approfondie (notamment pour voir que ce n'est pas contraire à l'intérêt de l'enfant).

D'autre part, un tel partage serait source de complexité compte tenu des règles propres à chaque prestation et donc de lourdeur en gestion. Cela constitue notamment un chantier informatique majeur des Caf et MSA.

CONCLUSIONS

Des travaux doivent être engagés afin de dégager une solution qui soit lisible et équitable entre toutes les familles (quel que soit leur situation matrimoniale ou le mode de résidence choisi pour l'enfant après la séparation).

Dès lors, il apparaît qu'en dépit de la volonté d'avancer sur ce sujet, il existe un frein majeur en termes de coût, de savoir-faire, etc. La seule avancée reste d'engager des travaux pour examiner la faisabilité, etc.

Dans tous les cas, si la secrétaire d'État chargée des personnes handicapées, Sophie Cluzel, interrogée sur cette question, ne semble pas faire de ce sujet une priorité, il est bien évident que le système actuel ne répond plus à la réalité des compositions familiales et peut aggraver les difficultés financières de parents confrontés au handicap de leur enfant. C'est d'ailleurs ce qu'avait fait remarquer la Défenseure des droits, Claire Hédon, dans l'affaire commentée, considérant d'ailleurs que les articles L. 513-1, L. 521-2 et L. 541-3 du Code de la sécurité sociale portent atteinte au principe d'égalité et à l'exigence de protection de l'intérêt supérieur des enfants, tous deux revêtus d'une valeur constitutionnelle.

RECOMMANDATION

la fin du juste droit sur réclamation et, en cas de garde alternée, le partage de toutes les prestations familiales édictées à l'article L511 -1 du code de la sécurité sociale.

modalités ou des modalités différentes, ne serait pas dépourvu de pertinences.



Directrice de la publication : Elise Palus
Caf de l'Aude - 18, avenue des Berges de l'Aude - 11872 CARCASSONNE CEDEX 9
date de publication : mai 2024 (1ère édition) V1