



Les réclamations dans les caisses d'Allocations familiales

Une réclamation est définie comme « tout mécontentement exprimé à l'égard d'une décision, une procédure ou un service de la caisse d'Allocations familiales (CAF), quelle qu'en soit la forme, et pour lequel une réponse est explicitement ou implicitement attendue ».

Près de la moitié des CAF enquêtées ont mis en place un traitement spécifique des réclamations des allocataires. Dans neuf cas sur dix, l'allocataire présente lui-même sa réclamation. Plus de 50 % des réclamations sont formulées de manière orale. Les CAF répondent à plus de la moitié des réclamations le jour même de leur réception.

Près d'une réclamation sur deux est liée au paiement des prestations. Plus d'une réclamation sur quatre (27 %) sont relatives à des contestations portant sur les droits à prestations et près d'un quart (24 %) concernent la qualité de service.

Les allocataires réclamants sont plus jeunes, plus souvent sans enfant, et davantage inactifs ou chômeurs par rapport à la moyenne des allocataires.



La loi relative aux droits des citoyens dans leurs rapports avec l'administration du 12 avril 2000 (encadré 1) puis la charte Marianne en 2005, obligent les services publics à répondre systématiquement aux réclamations des usagers. Cette dernière charte et les conventions d'objectifs et de gestion (COG) liant la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) et l'Etat assignent aux caisses d'Allocations familiales (CAF) des délais de réponse.

Ce thème doit également être rapproché de l'article 2 de la COG de 2005-2008, qui porte sur les engagements suivants :

- faciliter l'accès aux droits ;
- mieux accueillir les allocataires ;
- mieux les informer ;
- garantir la qualité du traitement et l'exactitude des droits ;
- traiter rapidement les demandes ;
- et assurer la régularité et la continuité des paiements.

Plusieurs organismes avaient déjà, avant même ces textes, mis en place des services et des procédures spécifiques pour traiter les réclamations.

En 2005, une étude¹, portant sur l'organisation du traitement des réclamations dans les CAF ainsi que sur l'analyse d'un échantillon de réclamations reçues par elles, a été réalisée (encadré 2). Les résultats de cette enquête sont présentés ici. La définition retenue pour l'enquête, dans une conception volontairement large, est la suivante : « constitue une réclamation tout mécontentement exprimé à l'égard d'une décision, une

procédure ou un service de la CAF, quelle qu'en soit la forme, et pour lequel une réponse est explicitement ou implicitement attendue ».

Cette définition est donc plus large que celle du recours administratif dont, en l'absence de définition textuelle, la jurisprudence a fixé les contours : il s'agit d'une réclamation répondant à un certain nombre de critères. Ce doit être une contestation de décision : le recours doit demander la réformation, l'abrogation ou le retrait de la décision contestée ; mais ce caractère doit être interprété par l'administration, qui ne peut rejeter des contestations mal formulées. Ainsi une nouvelle demande peut être considérée comme un recours contre la décision initiale si elle ne fait apparaître aucun changement dans les circonstances de fait et de droit.

La réclamation peut donc prendre la forme d'un écrit (courrier ou courriel), d'une communication téléphonique ou d'une demande verbale au guichet. La réponse peut également être formulée par l'un de ces moyens.

L'organisation des CAF

Cette question a fait l'objet d'un questionnaire spécifique auprès de l'ensemble des CAF. 60 % des organismes ayant répondu ont mis en place une organisation particulière pour le traitement des réclamations : par exemple, 44 % ont un circuit spécifique centralisant les réclamations auprès d'une personne ou d'une cellule spécialisée.

Encadré 1

La loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs rapports avec l'administration (JO du 13 avril 2000), et ses textes d'application (décret n° 2001-492 du 6 juin 2001 et n° 2001-532 du 20 juin 2001 ; circulaire DSS du 30 janvier 2002, circulaire CNAF du 1er août 2002).

Ces textes ont mis à la charge des CAF un certain nombre d'obligations nouvelles dont on ne mentionnera que celles qui concernent spécifiquement les CAF dans l'instruction et le traitement des demandes et des recours :

" **L'obligation de lever l'anonymat** de l'agent chargé de traiter un dossier s'applique à tous les échanges avec les usagers (courriers, téléphone, guichet). Elle porte sur le nom, la qualité et l'adresse professionnelle.

" **L'obligation d'accuser réception** des demandes des usagers exclut les demandes mal dirigées, les demandes abusives, les demandes de conseil, d'informations, de textes, et de précisions, les demandes faisant l'objet d'une décision expresse avant l'expiration du terme de la décision implicite, ainsi que les demandes portant sur des droits légaux qui n'appellent d'autre réponse que le service ou la modification d'une prestation. Cette exclusion s'entend aussi des demandes, contestations et réclamations faisant suite à une demande initiale de prestations légales, y compris devant la commission de recours amiable (CRA). Cependant, la circulaire de la CNAF précise que les CAF incluront, dans l'obligation d'accuser réception, les contestations et réclamations devant la CRA, et ce dans un objectif de qualité du service. Les demandes de remises de dettes, les demandes de prestations extralégales (action sociale individuelle), devront également faire l'objet d'un accusé de réception. Cette obligation porte aussi, selon le même régime, sur les demandes envoyées par messagerie électronique.

" **Mise en place d'une procédure contradictoire avant toute décision unilatérale** : ceci exclut les décisions faisant suite à une demande d'attribution ou de modification des droits, ou à une réclamation ou contestation. Sont seulement concernées les décisions de modification, suspension ou suppression des droits faisant suite à un échange de données avec un tiers ou un contrôle, et les notifications d'indus. Les usagers doivent être invités à présenter des observations écrites ou, à leur demande, orales. Dans le cas spécifique de notification d'indus, l'usager devra être également informé de sa possibilité de demander des explications à l'organisme.

Les démarches par voie écrite y sont traitées en priorité. Plus de la moitié des CAF ont déclaré avoir mis en place une fonction médiation, souvent assurée par un agent, un cadre en général, parfois avec l'appui d'un service, ou, dans les organismes plus importants, par un groupe pluridisciplinaire d'agents spécialisés, souvent appelé « cellule qualité ».

Des réclamations formulées directement avec un usage croissant du courriel

Près de 90 % des réclamations sont formulées directement par les allocataires. Seuls 2,5 % de ces réclamations passent par le bailleur, et 2 % par un travailleur social. Une proportion négligeable des réclamations transite par les administrations, les élus, le médiateur de la république et les administrateurs des CAF.

En recueillant la totalité des réclamations reçues sur la période d'enquête, comme l'a fait la CAF de Toulouse, il apparaît, d'après les pourcentages selon les modes de contact, que les courriels sont un des moyens privilégiés de formuler une réclamation : ainsi près d'un courriel reçu sur cinq est une réclamation (tableau 1), et un tiers des réclamations reçues par la CAF de Toulouse passe par un courriel (tableau 2). Ceci pourrait s'expliquer notamment par la grande part d'étudiants parmi les allocataires de cette CAF.

Les réclamations représentent à Toulouse un peu moins de 5 % de l'ensemble des flux de contacts tous modes de contacts réunis.

Des réponses rapides

En moyenne, les CAF répondent aux réclamations de manière orale dans un cas sur deux (réponse au guichet ou à un appel téléphonique), et pour un cas sur quatre (25 %) sous la forme d'un courrier personnalisé. Internet représente 14 % de l'ensemble des réponses et le rappel par téléphone 4 %. Ces proportions varient fortement selon les organismes.

Les CAF concernées répondent à plus de la moitié des réclamations (55 %) le jour même de leur réception. Il s'agit du cas des réclamations formulées au guichet ou au téléphone (plus de 90 % de réponses le jour même).

Par courriel, les réponses sont adressées pour 38 % d'entre elles le lendemain de la demande, dans 23 % des cas le jour même, et dans 9 % le surlendemain. Enfin par courrier, 6 % des réponses partent le jour même, 4,5 % le lendemain, et près de 8 % sept jours après la réception de la demande.

Les organismes respectent dans 90 % des cas le délai de 15 jours prévu dans la COG liant l'Etat et les CAF.

Tableau 1 - Part des réclamations selon chaque mode de contact - CAF de Toulouse (en %)

| | |
|-------------|------|
| • Courrier | 7 % |
| • Internet | 18 % |
| • Accueil | 2 % |
| • Téléphone | 2 % |

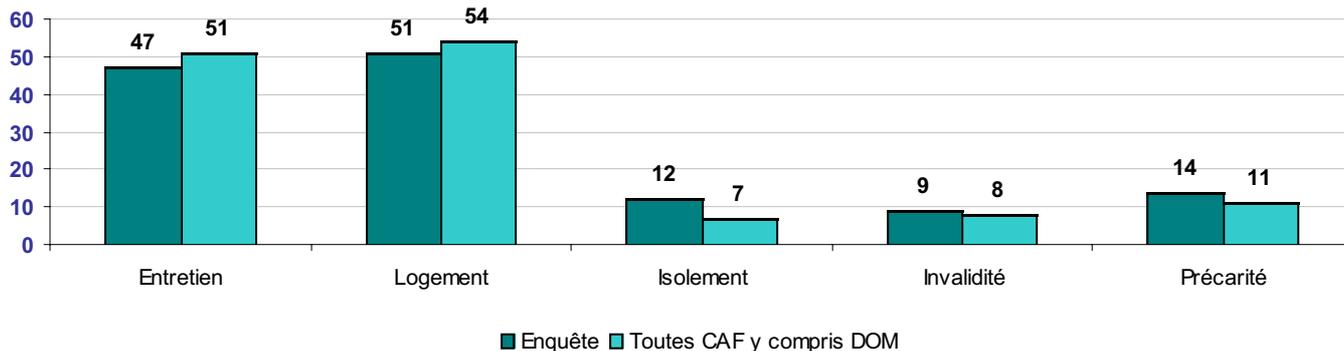
Tableau 2 - Part de chaque mode de contact dans le total des réclamations - CAF de Toulouse (en %)

| | |
|-------------|-------|
| • Courrier | 31 % |
| • Internet | 33 % |
| • Accueil | 8 % |
| • Téléphone | 28 % |
| • Total | 100 % |

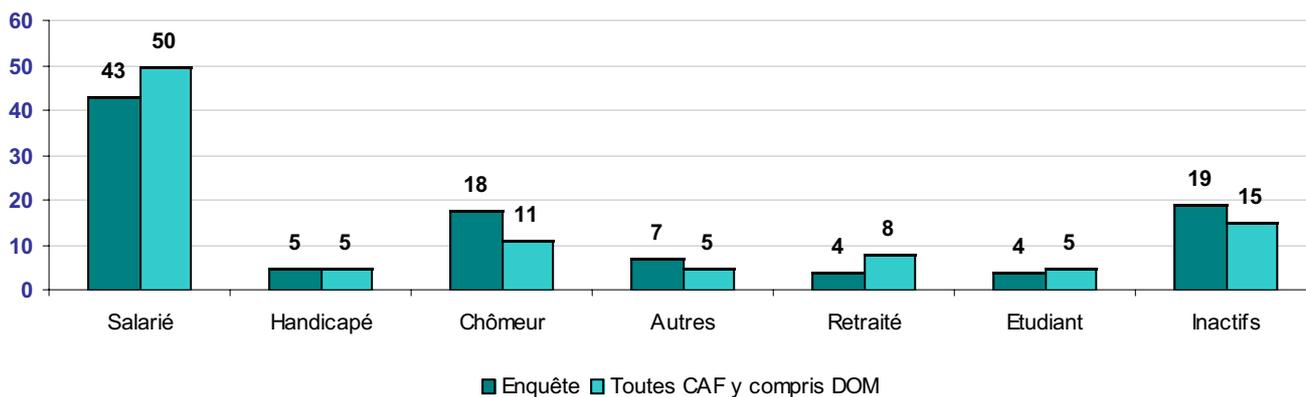
Source : CNAF-DSER.



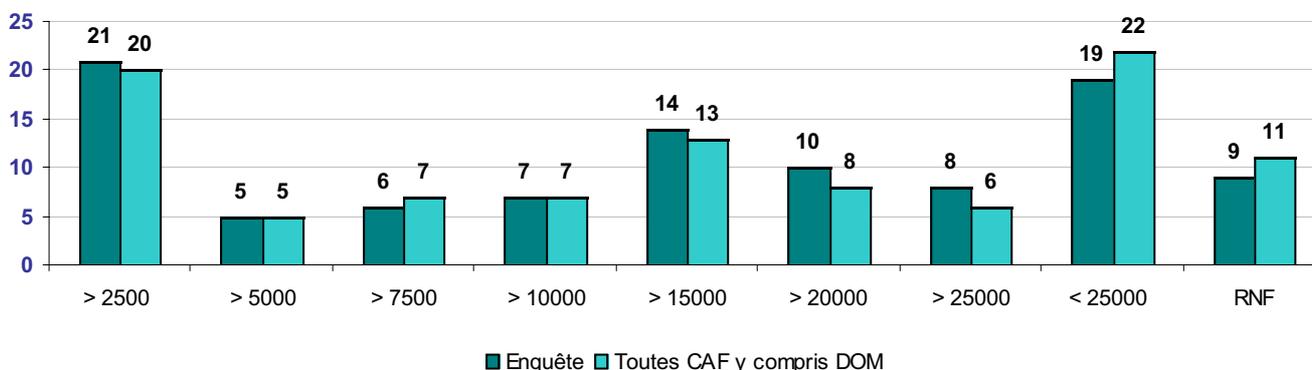
Graphique 1 - Les prestations perçues par les réclamants (en %)



Graphique 2 - Statut d'activité des allocataires réclamants (en %)



Graphique 3 - Revenu annuel des allocataires réclamants (en %)



Source : CNAF - DSER.

Les prestations perçues

Les allocataires réclamants perçoivent plus fréquemment des prestations d'isolement [allocation de parent isolé (API), allocation de soutien familial (ASF)], et de précarité [revenu minimum d'insertion (RMI)]. C'est moins souvent le cas des prestations d'entretien des enfants (allocations familiales, complément familial), et des aides au logement que la moyenne des allocataires des CAF (graphique 1).

Des problèmes liés au paiement des prestations

Ceci concerne pratiquement la moitié des réclamations. Plus précisément, les motifs les plus fréquents sont :

- les erreurs d'appréciation des droits de la part de la CAF (10,5 % du total de toutes les réclamations relevées) ;
- les pièces manquantes au dossier, en particulier les RIB, soit 7,7 % du total des réclamations, et 15,6 % des problèmes liés au paiement des prestations ;
- la suite d'un contrôle (3 % du total des réclamations).

Sur le fond, on note que l'incompréhension face à une baisse des prestations ou à un indu représente à elle seule 15 % des réclamations. L'incompréhension du calcul des ressources prises en compte pour l'octroi des prestations sous conditions de ressources constitue 10 % des réclamations.

Des contestations portant sur les droits à prestations

Plus du quart (27 %) des réclamations sont des contestations de droit. Un des motifs les plus fréquemment invoqués tient aux problèmes de fin d'abattement ou de neutralisation des ressources quand l'allocataire reprend une activité.

Plus précisément, les motifs de contestation de droit les plus souvent cités, sont, par ordre décroissant : les dates d'effet des prestations (près de 7 % du total des réclamations), la révision des ressources annuelles et leur contrôle ; la révision des ressources trimestrielles en matière d'API et de RMI, l'abattement des ressources suite à une reprise d'activité, les limites d'âge et de ressources pour les apprentis.

Encadré 2

L'enquête sur les réclamations dans les CAF

L'enquête a porté sur **32 CAF** représentant des organismes de taille variable et répartis sur le territoire.

13 250 réclamations ont été enregistrées pendant neuf mois de mai 2005 à janvier 2006.

L'étude a porté sur trois niveaux :

- les organisations mises en place par les CAF pour traiter les réclamations ;
- les caractéristiques de ces réclamations ;
- le profil sociologique des allocataires réclamants.

Des réclamations liées à l'organisation et à la qualité de service

Les questions liées au manque d'information représentent 10,5 % des réclamations, celles mettant en cause les circuits ou l'organisation 6 %, et celles concernant les délais 7 %. Au total, près d'un quart des réclamations concernent la qualité de service.

De façon plus détaillée, les motifs de réclamations liés à la qualité de service sont, par ordre décroissant de fréquence : l'information insuffisante ou erronée, le retard dans le traitement du dossier ou dans le paiement des prestations, la non-réponse à un courrier précédent, et enfin une pièce demandée par la CAF déjà adressée précédemment par l'allocataire.

Les problèmes de communication sont donc les plus souvent cités, évoqués soit directement soit au travers de motifs tels que « réclame une réponse à son courrier, ou un document ».

Qui sont les usagers à l'origine des réclamations ?

Grâce au numéro d'allocataire des réclamants, anonymisés avant analyse, leurs profils socio-démographiques ont été renseignés et comparés à ceux de deux populations témoins, la totalité des allocataires des organismes concernés et la totalité des allocataires de toutes les CAF de France.

Le profil de l'allocataire réclamant est celui d'une personne assez jeune, âgé de 20 à 39 ans, au chômage ou inactif dans 50 % des cas.

Il est souvent isolé, célibataire, divorcé, séparé ou en vie maritale, et bénéficiaire de prestations sous conditions de ressources, particulièrement d'isolement ou de précarité. Quand il a des enfants, c'est le plus souvent un seul, âgé de moins de 3 ans.

Les prestations d'entretien de l'enfant (33 %) et de précarité (14 %) ressortent nettement par rapport à la moyenne des allocataires, notamment l'API (5% contre 2%, soit plus du double).

Les allocataires qui réclament ont généralement de moindres ressources que la moyenne : 21 % perçoivent moins de 2 500 euros de revenus annuels contre 18 % pour la moyenne des CAF. A l'inverse, 19 % vivent avec plus de 25 000 euros de revenu annuel contre 22 % de l'ensemble des allocataires.

Par rapport à l'ensemble des allocataires, les allocataires réclamants sont ainsi caractérisés par une surreprésentation des jeunes, sans enfant, et des inactifs et des chômeurs.

Ces caractéristiques sont celles qui entraînent les dossiers les plus complexes et donc plus de risques de réclamations.

Denis Englin ■
CAF de Besançon
Nadia Kesteman ■
CNAF - DSER

■ Note

(1) Enquête réalisée par Denis Englin avec la collaboration de Martine Besacier (CNAF- DSER).

■ Pour en savoir plus

• Sayn I., *L'accueil et le traitement des réclamations des allocataires par les CAF, Recherches et Prévisions*, n° 73, 2003.

Directeur de la Publication
Philippe Georges
Directrice de la rédaction
Hélène Paris
Directrice-adjointe de la rédaction
Delphine Chauffaut
Rédactrice en chef et abonnements
Lucienne Hontarrede
Secrétaire de rédaction
Patricia Christmann
Maquettiste - mise en page
Ysabelle Michelet

Contact : lucienne.hontarrede@cnaf.fr
Tél. : 01 45 65 57 14

CNAF - 32 avenue de la Sibelle
75685 Paris Cedex 14 Tél. : 01 45 65 52 52
N° ISSN : 1638 - 1769