

Loi Essoc

Rappel du contexte juridique et impacts sur la branche Famille



INC du 26 avril 2019

La loi n°2018-727 du 10 août 2018 pour un État au Service d'une Société de Confiance (Essoc) repose sur deux piliers : faire confiance à travers notamment l'instauration d'un « droit à l'erreur », et faire simple par la mise en place de dispositions visant à réduire la complexité des parcours administratifs, alléger les normes et accélérer la dématérialisation des procédures. Elle s'adresse à l'ensemble des usagers, particuliers comme entreprises.

Il apparaît que la Branche a inscrit depuis plusieurs années son action dans les principes d'accompagnement, d'engagement et de dialogue portés par la loi, soit dans ses dispositifs existants (médiation, droit de rectification, horaires d'ouverture au public, dématérialisation), soit dans ses réflexions (prévention des indus). D'autres dispositions répondent clairement à une attente de la Branche (accueil de la petite enfance).

La présente note vise à présenter les impacts de la loi Essoc pour l'ensemble de la branche Famille et reprend des éléments diffusés au réseau des Caf en janvier 2019 (lettre au réseau dédié à la loi Essoc, partie 1). Elle comprend également une partie 2 dédiée à l'impact de ces mesures pour les salariés de la Branche.

Partie 1. Les impacts de la loi Essoc sur les activités de la Branche

I. LES IMPACTS SUR LA MÉDIATION ADMINISTRATIVE : ARTICLE 34

Les conventions d'objectifs et de gestion successives ont prévu la mise en place d'une fonction médiation au sein de chaque Caf, ainsi que sa structuration par la mise en réseau des médiateurs sous l'égide du médiateur national ¹.

Aussi, la Cnaf a entrepris depuis 2012 de renforcer cette fonction en créant un réseau des médiateurs avec pour objectif de professionnaliser les pratiques et de développer les échanges. La Cnaf et les Caf se sont nettement engagées dans la mise en œuvre de ce réseau. Même s'il reste encore hétérogène, celui-ci s'est structuré autour d'un pôle médiation national, de médiateurs au niveau de chaque Caf et de référents régionaux chargés de servir d'interface entre le national et le local.

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

L'article 34 de la loi Essoc et le décret d'application y afférent (décret 2018-1084 du 4-12-2018) viennent consacrer cette fonction constitutive du renouvellement de la relation de service de la Branche et harmoniser sa mise en œuvre sur l'ensemble du territoire.

La loi Essoc affiche la double ambition de renforcer la confiance entre l'administration et ses administrés et de simplifier les démarches administratives. Dans cet objectif, et entre autres dispositifs de médiation spécifiques, la loi inscrit les médiateurs administratifs des

¹Cog 2013-2017

organismes de sécurité sociale du régime général dans le code de la sécurité sociale (article L.217-7-1).

L'article 34 de la loi prévoit la création d'un médiateur national au sein de chacune des caisses nationales, notamment la branche Famille. Ce médiateur est chargé d'évaluer la médiation dans la Branche, de formuler des recommandations pour améliorer le traitement des dossiers et de proposer, le cas échéant, des évolutions de la réglementation.

Le même article institue également l'existence d'un médiateur dans chaque organisme local pour formuler des recommandations auprès du directeur ou des services de cet organisme, dans le respect des dispositions législatives et réglementaires en vigueur et avec des garanties d'impartialité et de confidentialité.

Les points d'attention :

- ✓ L'inscription dans la loi de la fonction de médiateur administratif, tant au niveau local que national.
- ✓ La nécessité d'effectuer une démarche auprès des services concernés de l'organisme préalablement à la saisine du médiateur. Cette notion reste volontairement large, afin d'englober aussi bien les réclamations au sens strict du terme que toute autre manifestation.
- ✓ L'engagement d'un recours contentieux – auprès de la juridiction compétente – met fin à la médiation. Sur la notion de contentieux, la direction de la Sécurité sociale (Dss) précise que la saisine de la commission de recours amiable (Cra) ne constitue pas un recours contentieux. La saisine de la Cra rentre dans la catégorie des recours administratifs préalables obligatoires (Rapo). Le recours contentieux concerne la saisine des tribunaux tels que le tribunal des affaires de Sécurité sociale ou le tribunal d'instance (pôles sociaux des Tgi à compter du 1er janvier 2019).
- ✓ L'engagement de la procédure de médiation suspend les délais de recours entre l'ouverture de la médiation (notification de recevabilité) et la clôture de la procédure (communication des recommandations aux parties).
- ✓ Des garanties encadrant l'exercice de cette fonction seront définies, notamment en termes de formation préalable, de compétences requises, mais aussi d'indépendance, d'impartialité et de confidentialité. Ces garanties sont précisées dans le décret 2018-1084 du 4 décembre 2018.

La fonction existant déjà au sein de chaque Caf, il conviendra de s'assurer de la conformité des moyens confiés aux médiateurs « pour exercer efficacement ses missions », notamment en termes d'indépendance et de rattachement hiérarchique.

L'article 35 de la loi précise les spécificités de cette fonction au sein de la Ccmsa.

L'article 36 propose la création d'un dispositif de médiation visant à résoudre les différends entre les entreprises d'une part, et les administrations, établissements publics de l'Etat, collectivités territoriales et organismes de sécurité sociale d'autre part.

Il s'agit d'une expérimentation visant particulièrement la branche Recouvrement, dont les modalités seront également fixées par décret.

II. LA FACILITATION DE L'EXERCICE DU DROIT DE RECOURS (ARTICLE 37)

Au titre de l'administration « qui dialogue », la loi Essoc introduit deux dispositions de nature à faciliter l'exercice par les allocataires de leur droit de recours.

D'une part, la loi prévoit un droit de rectification des informations les concernant en cas de notification d'indu, préalablement à l'engagement du processus de recouvrement. Des travaux sont engagés avec la Dss pour préciser les contours de ce droit à rectification ainsi que la période de sa mise en œuvre par rapport au délai de démarrage du recouvrement.

D'autre part, les notifications d'indus devront être améliorées afin d'intégrer ce droit à rectification de manière compréhensible, en articulation avec les autres voies de recours. Les réflexions en ce sens ont été d'ores et déjà engagées dans le cadre du programme de prévention des indus.

Une ordonnance devra intervenir pour l'entrée en vigueur de ces deux dispositions, dans un délai de douze mois suivant la promulgation de la loi Essoc, soit avant le 11 août 2019.

III. L'INSTAURATION D'UN « DROIT À L'ERREUR »

Dans le même esprit que pour les dispositions précédentes, la loi Essoc, par l'instauration d'un « droit à l'erreur » (article 2 de la loi qui crée l'article L123-1 du Code des relations entre le public et l'administration), cherche à renforcer la relation de confiance entre les administrations et les usagers (1). Par ailleurs, des expérimentations relatives au droit à l'erreur et au droit de rectification, portées par la Direction Interministérielle de la Transformation Publique (Ditp), ont été mises en œuvre dans trois territoires expérimentaux (Côte d'Or, Charente et Var) (2).

1) Le droit à l'erreur : enjeux et perspectives pour la sécurisation des droits

En vertu du principe selon lequel « nul n'est censé ignorer la loi », les allocataires ont des obligations déclaratives, qu'ils doivent respecter. Lors des demandes de prestations et de leur renouvellement, le principe de la véracité de leurs déclarations et de leur obligation d'informer la Caf de tout changement de situation est mentionné. Or, les erreurs de déclarations des allocataires, volontaires ou non, sont très nombreuses.

Ces erreurs sont liées à de multiples facteurs, identifiés notamment dans le cadre du diagnostic avant la construction du programme de prévention des indus :

- **la complexité des situations de vie** (*exemples : les notions de « vie maritale », de « foyer » ne sont pas toujours bien comprises*) ;
- **la complexité de la législation des prestations** (*exemples : les bases ressources sont différentes entre prestations, les erreurs entre le net imposable et le net à verser sont fréquentes dans les déclarations trimestrielles de ressources*) ;

- **la mauvaise compréhension de leurs erreurs de déclarations** (*exemples : bien que présentes sur tous les supports d'information, les obligations déclaratives sont souvent méconnues ou oubliées par les allocataires, d'après de récents entretiens conduits auprès d'allocataires ayant eu des indus*).

De plus, s'agissant des erreurs volontaires, qui sont donc qualifiées de fraude, la Branche semble avoir franchi un palier. Il est difficile, dans un certain nombre de situations de prouver l'intentionnalité de l'erreur. Le paradigme selon lequel les allocataires sont censés bien connaître leurs obligations déclaratives et que donc, lorsque l'omission dure ou que l'erreur est répétée, alors, le comportement peut être qualifié de frauduleux, connaît des limites.

Le rapport du Défenseur des droits publié en mars 2019 sur le suivi du précédent rapport de 2017 sur le traitement de la fraude sociale par les organismes de protection sociale a d'ailleurs souligné les progrès réalisés sur une meilleure distinction entre « erreur » et « fraude » permis par la loi Essoc.

De ce fait, il offre la possibilité pour la Branche de se réinterroger sur ses propres responsabilités en matière de communication et d'accompagnement au sujet des obligations déclaratives des allocataires.

a. La notion de droit à l'erreur portée par la loi Essoc

La loi Essoc porte un ensemble de mesures qui permettent de mettre un œuvre un « droit à l'erreur » pour les usagers des administrations.

- **La notion de droit à l'erreur**

La définition du droit à l'erreur

Le droit à l'erreur est une norme pédagogique d'acceptation de l'erreur. Elle peut se définir comme le fait que tout homme de bonne foi, désireux d'apprendre et/ou d'expérimenter ne doit pas être systématiquement sanctionné pour les erreurs qu'il peut commettre dans les actes entrepris dans cette intention.

Le droit à l'erreur donne donc à l'allocataire le droit de se tromper dans ses obligations déclaratives, pour lui permettre d'améliorer son comportement déclaratif futur.

Les fondements du droit à l'erreur

La notion de « droit à l'erreur » provient de la sphère pédagogique. Ce levier est utilisé en formation : l'élève, le stagiaire doit pouvoir se tromper pour progresser. Il faut que celui-ci puisse oser une réponse, oser une action et s'il se trompe, alors, il doit apprendre de son erreur. Il s'agit pour lui de la comprendre pour mieux s'en rappeler et l'éviter. C'est le processus d'apprentissage fondé sur la méthode d'essai-erreur.

Les finalités du droit à l'erreur

- dans la sphère pédagogique : le droit à l'erreur vise à ne pas freiner les élèves dans leur progression ;
- dans la sphère entrepreneuriale : le droit à l'erreur, tel qu'envisagé par le gouvernement, vise à encourager les créateurs d'entreprise dans leurs projets. L'enjeu est d'éviter que l'énergie entrepreneuriale ne soit freinée par la crainte d'une sanction de l'Urssaf s'ils se trompent dans leurs déclarations sociales ;
- dans la sphère sociale : par parallélisme des formes, le droit à l'erreur vise à ne pas freiner les allocataires dans leurs démarches d'accès aux droits. L'enjeu est également d'éviter qu'un allocataire qui a un indu ne soit découragé de demander une prestation future. De manière plus large, il s'agit de faciliter l'accès et le maintien dans les droits et donc la relation avec les Caf en évitant qu'un allocataire qui se trompe de bonne foi ne soit sanctionné.

• Le droit à l'erreur porté par la loi Essoc

Le dossier de presse réalisé pour illustrer le projet de loi Essoc définit le droit à l'erreur comme « la possibilité pour chaque Français de se tromper dans ses déclarations à l'administration sans risquer une sanction dès le premier manquement. Chacun doit pouvoir rectifier, spontanément ou au cours d'un contrôle, lorsque son erreur est commise de bonne foi ».

L'article L123-1 du Code des relations entre le public et l'administration, créé par la loi Essoc, précise ainsi : « Une personne ayant méconnu pour la première fois une règle applicable à sa situation ou ayant commis une erreur matérielle lors du renseignement de sa situation ne peut faire l'objet, de la part de l'administration, d'une sanction, pécuniaire ou consistant en la privation de tout ou partie d'une prestation due, si elle a régularisé sa situation de sa propre initiative ou après avoir été invitée à le faire par l'administration dans le délai que celle-ci lui a indiqué.

La sanction peut toutefois être prononcée, sans que la personne en cause ne soit invitée à régulariser sa situation, en cas de mauvaise foi ou de fraude ».

• Les limites du droit à l'erreur

L'article L123-2 du même Code dispose quant à lui : « est de mauvaise foi, au sens du présent titre, toute personne ayant délibérément méconnu une règle applicable à sa situation. En cas de contestation, la preuve de la mauvaise foi et de la fraude incombe à l'administration ».

- le droit à l'erreur n'est toutefois pas une licence à l'erreur : il ne s'applique ni aux récidivistes ni aux fraudeurs ;
- le droit à l'erreur n'est pas non plus un droit au retard : les retards ou omissions de déclaration dans les délais prescrits n'entrent pas dans son champ d'application ;
- le droit à l'erreur n'exclut pas l'indu, il exclut la sanction en cas de bonne foi ;
- il est rappelé que la charge de la preuve de la fraude incombe à la Caf, ce qui est déjà appliqué par la Branche : la bonne foi de l'allocataire est présumée.

En synthèse, quel impact pour la branche Famille ?

- **Un allocataire qui rectifie sa déclaration et qui est de bonne foi :**
 - Il rembourse l'indu ou bénéficie d'un rappel si la déclaration est de nature à modifier le montant de ses droits
 - Il n'est pas sanctionné
- **Un allocataire qui omet de déclarer son changement de situation ou réalise des fausses déclarations de manière intentionnelle :**
 - Il rembourse l'indu ou bénéficie d'un rappel si la déclaration est de nature à modifier le montant de ses droits
 - Il peut être sanctionné au titre de la fraude, en application du barème fraudes

Le concept de droit à l'erreur n'a pas d'impact direct majeur dans la manière de traiter les droits des allocataires. Cependant, il engage, plus que jamais, la Branche à bien distinguer le comportement de mauvaise foi et celui de bonne foi.

Le refus de contrôle pourra toujours être sanctionné d'une pénalité car il traduit un comportement de mauvaise foi de l'allocataire.

Le texte portant le droit à l'erreur est surtout impactant pour les services publics qui sanctionnent les erreurs involontaires, ce qui n'est pas le cas de la Branche Famille. Il offre cependant une opportunité pour renouveler la posture des Caf vers davantage de conseil quant aux obligations déclaratives des allocataires, à des fins de prévention des erreurs.

b. Les autres impacts du texte en lien avec la sécurisation des données entrantes

- **Les impacts prévus par le texte : la mise en place d'un droit au contrôle**

Tout allocataire pourra demander à ce que sa situation soit contrôlée par la Caf. Les conclusions du contrôle seront opposables à la Caf. Le droit au contrôle constitue une nouvelle source de contrôle, dont il faudra concilier les éventuelles volumétries avec celles prévues au plan de contrôle. Il faudra également déterminer la nature du contrôle à réaliser pour répondre à la demande de l'allocataire : sur pièce ou sur place. Le droit au contrôle fait l'objet de travaux avec les Caf de l'Instance Nationale d'Appui au Contrôle sur place et à la Lutte contre la fraude dont les conclusions devraient être livrées à la fin du premier semestre 2019.

Toutes ces mesures sont par ailleurs soumises à la publication de décrets qui préciseront les modalités d'application pour le réseau des Caf.

- **Les impacts tirés du texte : vers une administration de conseil et de service**

L'État souhaite faire de l'administration, une administration qui fait confiance à ses usagers, qui les conseille et les accompagne dans leurs droits.

Impact 1- Développer son rôle de conseil

- Le déploiement du programme de prévention des indus s'inscrit pleinement dans cet objectif : l'administration au sens large doit renforcer sa capacité de conseil et d'accompagnement auprès des allocataires pour limiter leurs erreurs de déclaration. La Branche est responsable du fait que les allocataires connaissent mais aussi comprennent leurs obligations déclaratives. Aussi, des actions personnalisées auprès des allocataires commencent à être mises en œuvre en ce sens. Ces actions seront nécessairement transverses et complémentaires, touchant à la relation de service (adaptation des notifications d'indus, contacts proactifs en cas d'indus répétés...), à la communication (générale et ciblée), à la gestion de la production (ordonnancement pour éviter la génération d'indus) et même aux missions de contrôle dans le cadre de la prévention tertiaire (éviter l'indu futur). A ce titre, la campagne de communication sur la prévention des indus qui a eu lieu en novembre 2018 et qui sera relancée en avril-mai 2019 s'inscrit tout à fait dans la volonté de la Branche de renforcer son accompagnement et la sensibilisation des allocataires à l'importance de bien réaliser leurs déclarations (le slogan de la campagne a par exemple été conçu dans cette optique : « pour éviter de rembourser, mieux vaut tout déclarer »).
- Le contrôle reste légitime, pour vérifier les déclarations des allocataires mais il doit participer de l'accompagnement des allocataires dans leurs démarches. Expliquer les obligations déclaratives des allocataires doit faire partie des missions des personnes en charge des contrôles. La charte du contrôle sur place prévoit cette posture pour les contrôleurs sur place. De même, les contrôleurs rencontrent les allocataires durant le contrôle. Ce sont les plus à même d'expliquer aux allocataires leurs erreurs, afin d'éviter les erreurs futures.

Impact 2- Généraliser la « régularisation spontanée » sur l'isolement

De premiers travaux ont été initiés à l'initiative de la Caf de Paris en 2018 : de nombreuses autres Caf ont pu sur cette base déjà expérimenter ce dispositif. Appliquée en premier lieu sur l'isolement, la « régularisation spontanée » viserait à ne pas pénaliser des allocataires qui n'auraient pas déclaré leur vie maritale, en les encourageant à mettre à jour leur situation et en s'engageant à n'en sanctionner aucun (même ceux pour qui l'intentionnalité aurait par ailleurs été engagée). Ce test prend acte de la complexité de la notion d'isolement d'une part et de l'incapacité de la Branche à contrôler toutes les situations d'isolement d'autre part.

Les premiers résultats issus de ces tests menés à la Caf de Paris sont concluants : par comparaison avec un échantillon miroir, les allocataires qui ont reçu un mail les invitant à corriger leur déclaration, ont effectivement rectifié leur situation 2,7 fois plus que les autres allocataires. Les premiers résultats obtenus dans d'autres territoires (Caf de la Côte d'Or ou du Var par exemple) sont toutefois moins tranchés. Aussi, lors de la généralisation de cette expérimentation, prévue en mai-juin 2019, les Caf pourront choisir la thématique de cette régularisation spontanée en fonction des caractéristiques de leurs allocataires.

Impact 3- Instaurer le contradictoire en matière de contrôles sur pièces

Déjà mis en œuvre dans le cadre des contrôles sur place, le contradictoire en matière de contrôle sur pièce aboutissant à une suspicion de fraude va être instauré progressivement, afin de mettre pleinement l'allocataire en mesure de faire valoir ses observations : il est d'abord facultatif dans l'attente d'une automatisation puis deviendra obligatoire à partir de cette évolution informatique, planifiée en juin 2019.

Impact 4 - Mieux faire connaître le droit à l'erreur auprès des allocataires et valoriser sa mise en œuvre

Pour mieux faire connaître le droit à l'erreur et son fonctionnement auprès des allocataires mais aussi pour leur permettre d'éviter de faire des erreurs dans leurs démarches, plusieurs actions vont être déployées progressivement en 2019 :

- contribution de la Branche au site oups.gouv.fr pour lister les erreurs les plus fréquentes et les expliquer afin de ne pas les reproduire (avril 2019) ;
- création d'un espace en ligne d'information sur les erreurs fréquentes sur caf.fr avec un article dans l'éditorial (avril 2019) et une rubrique dédiée au droit à l'erreur (avant fin 2019) ;
- mise en place systématique sur l'ensemble des démarches en ligne d'une information sur les erreurs les plus fréquentes (au fil de l'eau de la refonte des téléprocédures).

Afin de valoriser le fait que la Branche met déjà en œuvre le droit à l'erreur (lorsque l'intentionnalité de l'erreur de déclaration n'est pas démontrée, l'allocataire n'est pas sanctionné), la Branche va labelliser les lettres de mise en garde au titre du droit à l'erreur. Ces lettres de mise en garde sont adressées aux allocataires ayant un indu long et répété, pour lesquels la fraude n'a pas été qualifiée car l'intentionnalité n'est pas démontrée. Ainsi, en 2018, les Caf ont adressé 40 000 lettres de ce type aux allocataires. Toutefois, les indus présents au dossier sont causés par des erreurs de déclaration répétées de la part de l'allocataire. La lettre de mise en garde rappelle les obligations déclaratives qui lui incombent et indiquent que l'allocataire doit rembourser son indu, sans qu'une sanction ne soit prononcée au titre de la fraude. Ces lettres sont adressées par toutes les Caf depuis 2017 et sont reconnues par la Cour des comptes comme un moyen efficace de prévention de la fraude (le part d'allocataires qui sont ensuite sanctionnés pour fraude est significativement plus bas que pour le reste des allocataires).

2) Le lancement d'expérimentations autour du droit à l'erreur dans trois territoires (Charente, Côte d'Or et Var)

La Direction Interministérielle pour la Transformation Publique (Ditp, anciennement Sgmap) a été mandatée par les pouvoirs publics pour mettre en œuvre des expérimentations au sein de trois territoires pilotes fin 2018. Ces expérimentations portent en particulier sur le droit à l'erreur : selon les résultats obtenus (et notamment du rapport charges/bénéfices), certaines d'entre elles sont en cours de généralisation, sous l'égide notamment du programme de prévention des indus.

Ces expérimentations sont les suivantes :

- expérimentation de la régularisation spontanée pour les situations de vie maritale (voir ci-dessus) (Caf de Charente, de la Côte d'Or et du Var) ;
- réalisation de contacts proactifs auprès d'allocataires ayant eu des Rac trimestriels pour leur expliquer la complétude de la déclaration de ressources trimestrielle (Caf de la Côte d'Or et du Var) ;
- réalisation de contacts proactifs auprès d'allocataires pour les sensibiliser à la déclaration des revenus d'enfants salariés ou apprentis avec un revenu supérieur à 55% du Smic (Caf de la Charente).

Les autres services publics présents sur ces territoires (Cpam, Carsat, Dgfiip, Crous, etc.) sont également concernés par ce type d'expérimentation, sous des formats adaptés à leurs spécificités.

Trois autres expérimentations ont été lancées dans le domaine du recouvrement et sont portées par la Caf du Var. Ces mesures sont déjà mises en œuvre par un certain nombre de Caf, mais feront l'objet d'une évaluation précise dans le cadre du programme Essoc :

- accompagnement de la notification des indus d'un montant élevé par un contact proactif ;
- accompagnement de l'envoi des mises en demeure par un contact proactif ;
- en cas de demande de remise de dette et d'absence des informations relatives aux ressources, envoi d'un questionnaire accompagné d'un appel sortant dans le but d'aider à sa complétude et de détecter les éléments d'incompréhension.

IV. L'ACCESSIBILITÉ DES CANAUX DE LA RELATION DE SERVICE

1) Accessibilité du canal téléphonique (article 28)

La loi Essoc dispose que les administrations ne pourront plus recourir à un numéro téléphonique surtaxé à compter du 1er janvier 2021. Dans la branche Famille, les appels téléphoniques sont actuellement surtaxés à hauteur de 6 centimes d'euros par minute en plus du coût d'un appel local.

L'incidence financière de la suppression de la surtaxation des appels étant importante, elle ne sera pas mise en œuvre dans la Branche de manière anticipée, mais à l'échéance précisée dans la loi, soit au 1er janvier 2021.

L'entrée en vigueur de cette disposition de la loi Essoc implique par ailleurs de changer l'ensemble des numéros de téléphone de la Branche (numéros des Caf, numéro Aripa, numéro Etudiants) dans la mesure où les numéros actuels ne sont valables que pour les appels surtaxés, conformément aux dispositions définies par l'Arcep (Autorité de régulation des communications électroniques et des Postes).

La suppression de la surtaxation des appels à hauteur de 6 centimes d'euros par minute, de sorte que les appels soient tarifés au seul coût d'un appel local, et l'opération de changement des numéros de téléphone de la Branche qu'elle implique, seront réalisées dans le cadre des travaux de renouvellement du marché relatif à la solution de téléphonie allocataire.

2) Accessibilité du canal physique (article 68)

L'article 68 de la loi Essoc dispose que le gouvernement présentera un rapport annuel au Parlement portant notamment sur « les actions entreprises pour étendre les horaires d'ouverture au public des administrations de l'Etat ». L'exposé des motifs de la loi précise que des expérimentations seront conduites pour adapter les horaires d'ouverture aux contraintes particulières des administrés et fait référence à l'expérimentation par les Caf d'horaires tardifs un soir par semaine.

Les modalités d'application de cette disposition dans la branche Famille sont en cours de définition en lien avec l'Etat et feront l'objet d'une communication au réseau. La position portée par la Cnaf est :

- de maintenir l'engagement de service applicable à l'ensemble des Caf qui consiste à proposer une amplitude d'ouverture des sites principaux d'accueils à hauteur de 35 heures hebdomadaires. Tout élargissement de l'amplitude d'ouverture impliquerait des moyens supplémentaires non prévus dans la Cog ;
- de privilégier une approche qualitative de l'accessibilité du service, et non restreinte à la seule question des horaires d'ouverture ;
- de favoriser dans le réseau, les initiatives visant à adapter les modalités d'accueil aux besoins des publics dans une logique d'accessibilité et d'organiser le partage d'expériences entre les Caf sur ces initiatives. Le plan d'accessibilité des services sera repensé dans cette perspective.

3) Accessibilité du canal numérique (article 68)

Le rapport présenté par le gouvernement au Parlement mentionné à l'article 68 de la loi comprendra également un état d'avancement de la dématérialisation des procédures au sein des administrations afin de suivre l'objectif fixé par le gouvernement de dématérialiser l'ensemble des démarches administratives, en dehors de la première délivrance d'un document d'identité, d'ici à 2022.

Dans cette perspective, la Cnaf :

- planifie la création des démarches en ligne tout au long de la Cog de sorte à ce que l'ensemble des démarches soit dématérialisé en 2022 ;
- développe la mise à disposition d'outils auprès du réseau pour augmenter l'usage des démarches en ligne.

V. TRANSPARENCE DE LA QUALITÉ DU SERVICE PUBLIC (ARTICLE 68)

Le rapport présenté par le gouvernement au Parlement mentionné à l'article 68 de la loi portera également sur les actions mises en place par les administrations en relation avec les usagers pour informer de manière transparente sur l'efficacité et la qualité des services rendus, notamment par l'affichage d'indicateurs de résultats et de satisfaction dans les sites d'accueil physique et sur les sites internes.

Cette démarche a été déployée au premier trimestre 2019, avec la publication d'un minimum de quatre indicateurs, et sera enrichie les années suivantes.

Pour la branche Famille, les quatre indicateurs retenus sont :

- la satisfaction globale des allocataires ;
- la satisfaction des allocataires sur les différents canaux de contact ;
- le délai de démarche ;
- le taux d'appels aboutis.

Ces indicateurs ont été publiés sur le caf.fr (« indicateurs de qualité de service » pour les résultats nationaux et partie actualités de chaque Caf pour les résultats locaux) et des modèles d'affiches (papier et numérique) ont été mis à disposition des Caf pour publication dans les sites d'accueil. Une information technique spécifique a été diffusée le 20 février 2019 aux Caf pour qu'elles soient informées de ces différentes évolutions et pour diffuser ces supports.

L'ensemble des supports et leur contenu a été préalablement testé par des usagers afin d'évaluer la pertinence des modalités de diffusion des résultats de qualité de la Branche et identifier les indicateurs qui font sens pour les usagers.

Trois principaux enseignements sont à retenir de ces tests :

- l'effort d'objectivation et de communication sur la satisfaction vis-à-vis des services délivrés est nettement apprécié des allocataires, qui le lisent comme le signe d'une réelle attention portée à l'utilisateur ;
- les informations relatives aux délais de traitement présentent un caractère rassurant pour les allocataires et semblent pouvoir à la fois diminuer certains flux de contacts et éviter des mécontentements ;
- les indicateurs, en particulier nationaux, ne répondent pas en revanche aux besoins des usagers, dont l'attente principale porte sur la délivrance d'informations personnalisées, en lien direct avec leur dossier.

Une expérimentation complémentaire sera menée au second semestre 2019 portant sur l'affichage des délais de traitement dans Mon Compte dans la rubrique « Suivre mes démarches » dans les Caf des Ardennes, de la Loire, du Loiret, des Landes, du Bas-Rhin, des Hauts-de-Seine, des Yvelines, du Val-d'Oise, de Seine-Saint-Denis, de Seine-et-Marne, d'Indre-et-Loire, de Seine-Maritime et du Val-de-Marne.

VI. EXPÉRIMENTATION DE RÉFÉRENTS UNIQUES (ARTICLE 29)

La loi Essoc a pour ambition d'amplifier le mouvement de simplification des démarches administratives dans le cadre de procédures ou dispositifs particuliers, par la mise en place d'un référent unique au sein notamment des organismes de sécurité sociale : le référent unique a vocation à servir d'interface exclusive de l'utilisateur dans sa relation avec les services publics concernés.

Le texte de loi prévoit que ce référent unique est joignable par tout moyen par les administrés au sein de l'agence ou de l'antenne dont ils dépendent.

En raison de son caractère novateur, ce nouveau dispositif doit, dans une première étape, être mis en place à titre expérimental. L'expérimentation sera menée durant une période de quatre ans à l'issue de laquelle le dispositif fera l'objet d'une évaluation, notamment quant à son impact sur les délais de traitement des demandes.

Sa mise en œuvre est prévue à compter de la publication du décret fixant la liste des institutions (administrations, établissements publics de l'Etat, organismes de Sécurité sociale, collectivités territoriales...) entrant dans le champ de l'expérimentation.

Il est à noter que la branche Famille s'inscrit d'ores et déjà dans cette démarche via le dispositif du rendez-vous des droits consistant à étudier des droits relevant de dispositifs ne relevant pas du champ d'intervention de la Branche, et le rôle de référent de parcours du travailleur social dans le cadre des interventions sociales.

Les contours du dispositif méritent encore d'être précisés ; la Branche avisera en temps utile, en concertation avec les organismes, des modalités possibles de son expérimentation.

VII. SUR LE CHAMP DE LA PETITE ENFANCE, DES ENJEUX DE SIMPLIFICATION POUR SOUTENIR LE DÉVELOPPEMENT ET LE MAINTIEN DE L'OFFRE D'ACCUEIL (ARTICLE 50)

L'article 50 prévoit la possibilité pour le gouvernement de prendre par ordonnance toute mesure visant à faciliter l'implantation, le développement et le maintien de modes d'accueil de la petite enfance :

- en simplifiant et assurant une meilleure cohérence des législations applicables aux modes d'accueil ;
- en prévoyant les conditions dans lesquelles des dérogations à ces législations sont possibles, justifiées par les situations spécifiques et enjeux locaux ;
- en permettant à l'une des autorités compétentes de prendre au nom de chacune d'entre elles et après leur accord, les actes nécessaires à l'implantation, au maintien et au développement de modes d'accueil.

1) Une simplification et une mise en cohérence souhaitables des législations relatives à la petite enfance

Actuellement, la législation et la réglementation applicables aux différents modes d'accueil est complexe et dispersée dans différentes sources juridiques (code de la sécurité sociale, code de l'action sociale et des familles, code de la construction et de l'habitat, code du travail, etc.).

En outre, d'autres législations plus généralistes (établissement recevant du public, restauration collective, accessibilité des personnes à mobilité réduite) peuvent porter entre elles des incompatibilités ou des injonctions paradoxales avec les exigences relevant de l'accueil de la petite enfance².

In fine, il est souvent difficile pour les porteurs de projets de se repérer parmi ce corpus juridique et de satisfaire à l'ensemble des exigences posées. Ce qui de fait ralentit la création de nouveaux établissements d'accueil du jeune enfant (Eaje).

L'article 50 permet au gouvernement par ordonnance de simplifier et assurer une meilleure cohérence des législations applicables aux modes d'accueil, au regard de leurs spécificités respectives.

² . A titre d'exemple, au regard de la législation relative aux personnes en situation de handicap, les poignées de porte doivent être posées suffisamment bas afin que les personnes en fauteuil roulant puissent les atteindre, tandis que la législation relative à la sécurité des jeunes enfants impose à ce qu'elles exigent qu'elles soient situées suffisamment en hauteur afin que les jeunes enfants ne puissent les atteindre.

Ce chantier de « reprise du cadre normatif applicable aux modes d'accueil de la petite enfance » est piloté par la direction générale de la cohésion sociale et associe dans le cadre d'un groupe de travail les organisations intéressées par l'ensemble du processus de concertation : représentants des collectivités locales et de professionnels qui y exercent (Adf, Adcf, Amf, Andass, Snpmpmi), gestionnaires d'Eaje (Amf, Accent petite enfance, Acepp, Ffec, Uniopss, Fehap), entreprises de services à la personne (Fesp, Fedesap), assistants maternels (Anamaaf, Anramam, Ufnafaam) et employeurs (Fepem), représentants des familles (Unaf) et organismes débiteurs des prestations familiales (Cmsa, Cnaf).

Les travaux ont pour objectif de rationaliser au sein du code de l'action sociale et des familles l'ensemble de la réglementation relative aux modes d'accueil de la petite enfance et à préciser dans ce même code les instances de gouvernance du secteur, en particulier les schémas départementaux de services aux familles.

2) La mise en place d'un guichet administratif unique apparait comme une réelle simplification pour les porteurs de projets

Dans le cadre du montage de leur projet, les opérateurs doivent actuellement solliciter une multitude d'acteurs afin d'obtenir un accompagnement technique et financier d'une part, et les autorisations administratives nécessaires à l'ouverture de leur structure, d'autre part.

La saisine de chacun de ces acteurs (service de Pmi, commune ou intercommunalité, Caf, Msa) et les délais de traitement propres à chaque institution, ralentit d'autant la procédure de création d'un établissement ou service d'accueil du jeune enfant. En outre, les opérateurs se plaignent de cette multiplicité d'acteurs à solliciter.

D'ores et déjà dans certains départements, placés sous l'égide des schémas départementaux des services aux familles, des dossiers d'instruction unique et/ou des commissions partenariales ont été mis en place afin de :

- faciliter la complétude des dossiers ;
- raccourcir les délais de traitement ;
- garantir un examen partagé de chaque projet.

L'article 50 de la loi Essoc permet à l'une des autorités compétentes, dont les Caf, de prendre au nom de chacune ou de certaines d'entre elles et après leur accord, tout ou partie des actes nécessaires à l'implantation au développement et au maintien de modes d'accueil de la petite enfance, ainsi qu'à leur financement. Cette désignation s'opère dans le cadre d'une expérimentation, sur la base du volontariat des autorités compétentes de chaque territoire impliqué, dont la durée est comprise entre deux ans et cinq ans, donnant lieu à un rapport d'évaluation remis par le gouvernement au Parlement avant son terme.

L'élaboration des modalités concrètes de l'expérimentation fait également partie des livrables du groupe de travail piloté par la Dgcs. La principale question porte sur le périmètre de l'expérimentation pouvant aller de :

- un référent unique assurant la coordination des prises de décisions dans le cadre d'instances partenariales et assurant le rôle d'interlocuteur unique auprès du porteur de projet ;
- un référent unique assurant la coordination mais pouvant également le cas échéant assurer par délégation les compétences d'un autre acteur. Dans ce cadre, il pourrait être proposé que certaines Caf expérimentent la prise de compétence d'agrément par délégation de la Pmi.

Quel que soit le périmètre de l'expérimentation, en aucun cas dans le cadre de ces expérimentations, les Caf ne pourront déléguer à un autre partenaire leurs compétences en matière de décision de financement.

Partie 2. L'accompagnement des évolutions portées la loi Essoc auprès des salariés

I. L'ACCOMPAGNEMENT ET LA SENSIBILISATION DES SALARIÉS AUX ENJEUX DE LA LOI ESSOC

La loi Essoc ne modifie pas fondamentalement la relation aux allocataires : en ce sens, elle ne remet pas en cause la façon dont les métiers et les activités s'exercent actuellement dans la Branche famille.

En revanche, elle conforte une orientation déjà prise par la Branche, celle d'un renforcement de la posture d'accompagnement et de conseil aux allocataires, en particulier concernant leurs obligations déclaratives envers la Caf. De même, elle implique pour les salariés de bien appréhender ce que recouvre la notion de droit à l'erreur et les évolutions qu'elle emporte.

Pour ce faire, la Branche famille a mis en œuvre un certain nombre d'accompagnements qui vont se mettre en œuvre progressivement :

- Dans le cadre des travaux du programme de prévention des indus, l'ensemble des formations en direction des professionnels en contact avec les allocataires va inclure ou inclut déjà un volet sur la compréhension des obligations déclaratives et sur l'accompagnement du public dans ses démarches. Un module « prévention des indus » a ainsi été intégré à la formation gestionnaire conseil allocataire, conseiller de service à l'utilisateur, agent de contrôle sur place et gestionnaire maîtrise des risques. Les travaux sont en cours pour alimenter également la formation à destination des travailleurs sociaux.

- Afin de faciliter la sensibilisation et l'accompagnement des équipes, des fiches d'appui métier et un support de sensibilisation à la prévention des indus a été diffusé aux Caf par Information Technique en novembre 2018.

- Chaque Caf et Centre de ressources doit désigner un référent prévention des indus, interlocuteur unique de la Cnaf pour faire l'interface entre le niveau local, régional et national. L'objectif est de faciliter la circulation d'information et les remontées locales auprès du niveau régional et national. Par ailleurs, les Centres de ressources seront invités à mettre en œuvre des journées régionales de sensibilisation et d'accompagnement avant l'été 2019.

- Enfin, une visio nationale sera organisée en juin 2019 pour lancer la généralisation de l'expérimentation autour de la régularisation spontanée. A cette occasion, les contours du droit à l'erreur seront précisés et un temps d'échange dédié sera organisé.

II. L'ORGANISATION DE LA MESURE DE LA NOTORIÉTÉ DU DROIT À L'ERREUR AUPRÈS DES SALARIÉS DE LA BRANCHE PAR UN QUESTIONNAIRE DE NOTORIÉTÉ

Dans le prolongement de cette loi, l'Ifop a réalisé en février 2019 pour le compte de la Ditp, une enquête visant à mesurer le niveau de connaissance de la population française du « droit à l'erreur ». Cette enquête a été diffusée auprès d'un échantillon représentatif de la population française composé de 1003 personnes âgées de 18 ans et plus. La Ditp souhaite organiser l'équivalent de cette enquête auprès des salariés de la Sécurité sociale dont les salariés de la Branche.

Les questions posées aux salariés sont en cours de définition : toutefois, l'objectif retenu est celui de la mesure de la connaissance du droit à l'erreur et de sa mise en œuvre effective. Le nombre de questions sera limité (4-5 questions maximum) via probablement l'enquête BSI diffusée par l'Ucanss.

Une communication sera organisée auprès des directions des Caf pour coordonner l'administration du questionnaire entre les organismes et s'assurer du bon déroulement de l'enquête. De plus, pour ne pas solliciter l'ensemble des équipes locales, un panel représentatif des salariés de la Branche sera constitué, en accord avec la Cnaf et les directions locales.

Ce questionnaire sera administré en mai-juin 2019, pour des premiers résultats connus à l'été 2019. Pour mesurer la progression des opérateurs dans la sensibilisation de leurs salariés, le questionnaire sera à nouveau réalisé fin 2019.