

DROIT DE LA PROTECTION SOCIALE

Les systèmes

Fonctionnement de la sécurité sociale

Automatisation et contemporanéisation des prestations

Julien Damon

Professeur associé à Sciences Po (Paris)

Conseiller scientifique de l'École nationale supérieure de sécurité sociale (En3s)

Une profonde réforme des prestations sociales est à l'œuvre : il s'agit de révisions dans la gestion de ces dernières, la période étant à un mouvement général de refonte tant de leur substance que des modalités de leur délivrance. Certains de ces chantiers se trouvent au stade de l'exploration, d'autres à celui de la réalisation. Le premier d'entre eux, plusieurs fois reporté dans le temps, devrait se concrétiser en avril 2020 ; il consiste à réformer les allocations logement en vue de rapprocher les dates de prise en compte des ressources. Cette « contemporanéisation » pourrait ensuite être étendue à d'autres prestations sociales. Le deuxième chantier, dont une partie conditionne d'ailleurs la réussite du premier, consiste à automatiser l'acquisition de données fiables, ce qui est rendu possible par le prélèvement à la source de l'impôt et la facilitation du recouvrement des cotisations. L'ensemble fait évoluer le « modèle de production » de la protection sociale, en particulier à partir d'une base ressources mensuelles (BRM) partagée, dans le sens d'une réactivité accrue et de prestations plus ajustées.

1

Mots clés | PRESTATIONS SOCIALES – Allocations logement – Gestion – Simplification – Recours – BRM

La simplification est, depuis des décennies, à l'ordre du jour¹. Face à la diversité et à l'articulation compliquée des prestations sociales et en particulier des

minima sociaux, l'idée d'une unification est avancée depuis des années. Elle a alimenté, sous différentes formes, la dernière campagne présidentielle. Elle

(1) À ce sujet classique, v. J. Damon, Simplification des politiques sociales : trop compliqué ?, Telos, 9 oct. 2019. www.telos-eu.com/fr/societe/simplification-des-politiques-sociales-trop-compli.html

a été étudiée, sous de nombreuses couvertures, dans les cénacles experts, le plus souvent sous le nom d'allocation sociale unique (ASU). Elle est toujours en chantier, depuis 2018, sous le nom de revenu universel d'actualité (RUA) ².

Afin de simplifier et d'améliorer le service des prestations, une autre idée que de les simplifier par unification est de les rendre plus réactives, plus ajustées, au moins dans le temps, aux situations des allocataires ³. La « modernisation de la délivrance des prestations sociales » s'entend ainsi en tant qu'utilisation des données fiabilisées les plus récentes. La démarche s'appuie sur des innovations technologiques permettant d'alimenter automatiquement les bases ressources des prestations sociales sous conditions de ressources tout en simplifiant les démarches des allocataires ⁴.

Deux termes pénètrent ainsi progressivement le domaine de la gestion des prestations sociales. L'automatisme se comprend *a priori* aisément, tout en soulevant de délicates questions techniques et juridiques : irait-on jusqu'à verser automatiquement des prestations à des allocataires qui n'en veulent pas ? ⁵. La contemporanéisation, qui ne se prononce pas facilement, relève davantage du néologisme, voire du barbarisme,

dont sont friands experts et opérateurs du secteur. L'idée en est simple : rendre plus contemporain et donc moins éloigné dans le temps le calcul du montant des prestations par rapport à la situation actuelle des allocataires.

Rapprochement des fichiers, harmonisation et contemporanéisation des bases ressources, usage le plus limité possible du système déclaratif, coopérations renforcées des gestionnaires : telles sont les pistes sur lesquelles travaillent les administrations. Il y a là des thèmes éminents, faits d'évolutions du droit et des systèmes d'information.

La réforme phare - toujours en cours d'instruction technique - tient de la contemporanéisation du calcul du montant des allocations logement (dites, dans le langage courant, « APL »). Plusieurs fois annoncée puis repoussée, pour des raisons à la fois de faisabilité et de crainte politique, cette refonte devrait finalement entrer en vigueur début avril 2020. Changement majeur : le calcul ne se réalisera plus sur la base des revenus perçus par l'allocataire il y a deux ans (à n-2) mais sur ceux de l'année en cours, avec un nouveau calcul tous les trimestres. La fréquence de cette réévaluation sera ainsi calquée sur celle de la prime d'activité ou du revenu de solidarité active (RSA).

- (2) V. la communication du gouvernement à ce sujet, www.gouvernement.fr/les-contours-du-revenu-universel-d-activite-se-dessinent ainsi que l'ensemble des rapports et contributions proposés dans le cadre de la concertation autour du RUA (sigle utilisé malgré la recommandation de Emmanuel Macron de ne pas le faire) www.consultation-rua.gouv.fr/
- (3) Sur cet « ajustement » des prestations, v. C. Cloarec, J. Damon, La juste prestation. Pour des prestations et un accompagnement ajustés, Rapport au Premier ministre, sept. 2018, www.gouvernement.fr/sites/default/files/document/document/2018/09/rapport_de_christine_cloarec-le_nabour_et_julien_damon_sur_la_juste_prestation.pdf.
- (4) V. le rapport IGAS/IGF, La modernisation de la délivrance des prestations sociales, juin 2017. Et sur les échanges de données, v. un autre rapport IGAS/IGF, L'optimisation des échanges de données entre organismes de protection sociale, févr. 2016.
- (5) L'interrogation pourrait, en première lecture, paraître presque baroque. Mais que l'on songe simplement au minimum vieillesse souvent refusé en raison du recours sur succession qui lui est associé.

I - Une utile contemporanéisation

Les prestations, en particulier lorsqu'y sont attachées des conditions de ressources, reposent sur des critères comme la composition du ménage, la situation de logement, les ressources de l'ensemble du foyer, l'activité professionnelle. Elles exigent, pour leur gestion, des formalités déclaratives lourdes pour les allo-

cataires. Les prestations sous condition de ressources prennent en compte des revenus différents, selon des calendriers qui peuvent significativement varier. À ce titre, il faut distinguer la période de référence sur laquelle on regarde les ressources et la fréquence à laquelle ces ressources sont réexaminées.

Calendrier de l'examen des ressources pour quelques prestations (2019)

Prestation	Appréhension des ressources	Période de référence	Fréquence de réexamen
AAH sans activité	Par la déclaration fiscale	Année civile N-2	Annuelle
AAH avec activité	Déclaration du demandeur	3 derniers mois	Trimestrielle
Aides au logement	Par la déclaration fiscale	Année civile N-2	Annuelle
ASS	Déclaration du demandeur	12 derniers mois	Semestrielle
CMU-C ACS	Déclaration du demandeur	12 derniers mois	Annuelle
Prestations familiales sous CR	Par la déclaration fiscale	Année civile N-2	Annuelle
RSA, prime d'activité	Déclaration du demandeur	3 derniers mois	Trimestrielle

3

Le système social s'est habitué, parce qu'il s'est constitué par ajouts successifs, à des prestations gérées sur des bases et des rythmes différents. Il s'ensuit un système qui peut être dit asynchrone. La mise en œuvre d'un nouveau synchronisme est un pari, qui reste techniquement à gagner. C'est le pari de la contemporanéité.

Celle-ci s'incarne, concrètement, dans le nouveau calcul des allocations logement qui donc devrait donc être mis en place à partir du 1^{er} avril 2020. Ces aides seront ensuite actualisées tous les trimestres et calculées sur la base des ressources des 12 derniers mois glissants et non plus sur les revenus d'il y a 2 ans⁶.

(6) Ces « aides au logement », ces « APL » comme on le lit souvent, sont les trois prestations, par ordre de création, ALF, ALS et APL.

Jusqu'au lancement de cette réforme, le système s'avère « asynchrone », avec un large décalage dans le temps (jusqu'à deux années pleines donc) entre le moment de prise en compte des ressources et la situation exacte des allocataires. Certains de ces éléments sont asymétriques. Des mesures d'actualisation des revenus relèvent en effet, déjà, d'une certaine contemporanéisation, avec des neutralisations et des abattements en cas de chômage ou de séparation. Mais ces techniques ne sont mobilisables que pour prendre en considération des événements défavorables dans l'évolution de la situation financière du ménage. En cas de progression des revenus, de retour à l'emploi, de retour à meilleure fortune, la prise en compte de la nouvelle situation n'est pas systématique. On dit donc de ces techniques qu'elles sont asymétriques.

La synchronisation des bases de calcul des prestations doit avoir pour premier effet de rendre les prestations plus ajustées aux situations et donc de lever l'asymétrie attachée aux mécanismes de neutralisation et d'abattement. Plus réactives, les prestations peuvent s'adapter plus rapidement aux changements des conditions des allocataires.

La mesure a également une légitimité et une portée en termes de finances publiques dans la mesure où, pour les seules prestations logement, elle permettrait une dépense totale diminuée d'environ 1,2 milliard d'euros. Les évaluations des impacts budgétaires ont évolué ces dernières années, avec un étiage à 800 millions par an. Mais la prévision semble maintenant fixée à 100 millions d'euros par mois. Point capital : ces prestations n'étaient en rien indûment versées, mais peut-être injustement, en tout cas maladroitement.

II - Une contemporanéisation et une automatisation nécessaires

La condition indispensable à une réactivité plus importante des droits versés réside dans l'automatisation de l'acquisition des informations relatives à la situation des bénéficiaires. La contemporanéité est inenvisageable si elle repose sur des déclarations plus fréquentes (il avait été un moment imaginé un droit au RSA ajusté sur la base de déclarations mensuelles), au regard de la charge générée et des risques d'erreurs démultipliés⁷.

Le chantier technique a été, en tout cas, ouvert plusieurs années autour des allocations logement. Il devait se réaliser début 2019, puis a été plusieurs fois décalé, avant d'être annoncé pour janvier 2020 puis pour avril 2020⁸. On pourrait dire, dans une certaine mesure, que la trimestrialisation est repoussée tous les trimestres. Gérer de façon plus contemporaine devrait donc produire à la fois davantage de cohérence avec les situations exactes des ménages, et

(7) La Cour des comptes, dans son rapport sur Les aides personnelles au logement (juill. 2015), estimait que l'accélération du rythme de prise en compte des ressources était « une solution inefficace ». Cette accélération n'a pas de sens si elle fonctionne par accumulation de déclarations. La condition fondamentale de la contemporanéité est l'automatisation de l'acquisition des informations, le prélèvement à la source et le partage des données fiabilisées.

(8) « Le gouvernement a choisi de décaler l'entrée en vigueur au 1^{er} avril pour mettre en œuvre la réforme avec un meilleur niveau de sécurité et de fiabilité pour les allocataires », a indiqué le ministre chargé de la Ville et du Logement, Julien Denormandie, dans un communiqué (AFP, 26 nov. 2019). Ces craintes techniques, réelles, sont à pondérer par les craintes politiques, avec la baisse importante du volume totale des dépenses d'APL (d'ALS et d'ALF également).

une économie substantielle de dépenses publiques. Sur ce dernier plan, la discussion est loin d'être terminée. Certains estiment qu'il y a là une nouvelle attaque du Gouvernement contre les prestations logement⁹. D'autres estiment qu'il n'est absolument pas légitime de les verser avec, en gros, deux années de retard par rapport à la situation actuelle du ménage. Certains foyers, notamment étudiants, lorsqu'ils basculent dans une meilleure situation ne doivent plus bénéficier de prestations ne correspondant absolument plus à la nouvelle hauteur de leurs revenus. La leçon générale se comprend, car personne ne concevrait que l'on calcule d'autres prestations très sensibles aux ressources, comme le RSA par exemple, en fonction de revenus si anciens. Dans la sphère politique, la bataille promet d'être rude, mais pas forcément toujours bien informée et intentionnée. Il est vrai qu'en termes de communication, il doit être difficile de faire passer une mesure qui doit amener environ 1,2 million d'allocataires à voir baisser leurs allocations logement et 600 000 autres à sortir complètement du dispositif !

Avec une telle réforme, se posent toujours des problèmes techniques, bien entendu, mais aussi toujours des sujets de justice sociale. Il importe donc de s'intéresser aux éventuels « perdants » d'un tel choix de contemporanéisation. À législation inchangée, ce sont simplement des droits qui sont mieux calculés. Dans le système actuel, les baisses de revenu, notamment en cas de chômage, sont plutôt bien prises en compte par des mécanismes d'abattement. Mais les revenus qui augmentent entre l'année N-2 et le moment de versement des prestations ne sont pas, eux, pris en considération. Ajuster, par contemporanéisation, les prestations, c'est assurément rendre le système plus juste,

car une partie des prestations versées, si elles sont calculées par rapport aux revenus de N-2, n'est pas vraiment justifiée. C'est l'exemple - répétons-le - d'étudiants de grandes écoles arrivant sur le marché du travail avec des revenus immédiatement plutôt élevés.

Il peut y avoir tout de même des perdants liés à certains effets de seuil. Une prestation plus réactive, changeant tous les trimestres, peut fragiliser des budgets précaires pour lesquels la stabilité est importante. Ce sujet mérite clarification et expertise, en posant de manière objective les avantages (réactivité) et les inconvénients (instabilité possible de certains revenus).

Le travail est donc en cours pour les prestations logement, mais il convient de s'intéresser aussi aux autres prestations à « contemporanéiser ». La réforme des allocations logement, aussi compliquée soit-elle à digérer en termes de gestion, est une première marche avant une extension souhaitable à d'autres prestations. Les minima sociaux ont, en particulier, beaucoup à gagner, d'une telle réforme systémique.

Viennent donc à l'esprit, comme candidats futurs pour une contemporanéisation : d'autres minima sociaux, la complémentaire santé solidaire (qui fusionne CMUC-C et ACS), les prestations familiales sous conditions de ressources. Peuvent encore être envisagées d'autres aides sociales et prestations d'action sociale qui gagneraient à être gérées de façon plus réactive.

Une meilleure gestion, plus réactive, plus dématérialisée, plus partagée entre diverses institutions gestionnaires, fait souvent penser au projet mis en œuvre depuis des années en Belgique de Banque carrefour de la sécurité sociale

(9) Parmi les récents coûts de rachat : baisse de 5 euros à partir d'oct. 2017 (325 millions d'euros économisés) ; puis baisse de l'APL versée aux seuls locataires HLM, avec prise en charge par les bailleurs sociaux (800 millions d'euros en 2018, 900 millions en 2019 et peut-être 1,5 milliard d'euros à partir de 2020) ; sous-indexation en 2019 (170 millions d'euros).

(BCSS), devenu « moteur et coordinateur de l'e-government dans le secteur social ». La France a plusieurs fois voulu s'inspirer des fondements techniques de cette opération¹⁰. La problématique de la protection des données a souvent été évoquée comme problème potentiellement très difficile à dépasser.

Désormais sous l'empire d'un règlement européen, le RGPD, valable pour la France comme pour la Belgique, il doit être possible d'avancer¹¹. Il faut, à ce titre, surmonter le dilemme entre modernisation souhaitable de la délivrance des prestations et protection nécessaires des données personnelles.

III - « Décontemporanisation », « contemporanéisation » et automatisation

Alors que la démarche actuelle consiste à contemporanéiser en profitant des avantages possiblement offerts par le prélèvement à la source et par la déclaration sociale nominative (DSN) notamment, afin de faire mieux correspondre montant des prestations sous condition de ressources et montant des ressources, la précédente réforme d'envergure des bases ressources des allocations logement et des prestations familiales a plutôt consisté en une « décontemporanisation ».

En 2007, il a été décidé d'utiliser les données fiscales transmises automatiquement par la DGFIP plutôt que des déclarations annuelles de ressources des allocataires. L'enjeu de simplification (une seule déclaration au lieu de deux avec gestion des écarts *a posteriori*) l'a emporté sur celui de la contemporanéité de la prise en compte des situations. Le recul n'a pas été de 6 mois car auparavant les ressources n-1 étaient prises en compte au 1^{er} juillet de l'année n). La réforme n'a cependant eu alors aucun effet sur le volume des droits car aucune action

d'accès aux droits n'est induite par la réforme.

La CNAF appelait, avant janvier 2020, auprès de la DGFIP les ressources des allocataires qu'elle connaît pour calculer les droits déjà ouverts. Signalons, dans cette histoire du couple « contemporanéisation »/« décontemporanisation », la trajectoire inverse qui a prévalu lors de la création de la prime d'activité en 2015. Il s'agissait, entre autres objectifs, de fusionner PPE et RSA activité afin de rendre le nouveau dispositif plus simple et plus contemporain, sur une base trimestrielle (alors que la PPE était à calcul annuel).

La nouvelle réforme, en cours de mise en œuvre pour les allocations logement, vise à la fois davantage de simplicité et d'automatisme, avec acquisition et transmission de données à la fois fiables et contemporaines. Ce sont de nouveaux outils qui rendent possibles ces avancées, permettant de sortir en grande partie du système déclaratif et de ne garder qu'un droit à rectification et contestation.

(10) La BCSS est devenue, au cours des années 2000, un sujet de visite et d'inspiration pour les organismes français de protection sociale. V. une première présentation de cet organisme belge de sécurité sociale, à gestion paritaire, institué et organisé par une loi de 1990, dans une revue française, F. Robben, T. Desterbecq, P/ Maes, L'expérience de la Banque-carrefour de la Sécurité sociale en Belgique, Rech. et Prév., n° 86, 2006. 19.

(11) Merci à Laurent Caussat, orfèvre de cette nouvelle délivrance des prestations, pour, entre autres, cette remarque.

Réactivité ou stabilité ?

La réactivité est une qualité de plus en plus demandée à la fois aux prestations elles-mêmes et aux systèmes d'information qui permettent de les gérer. À l'inverse de ce souci de réactivité, l'ajustement des prestations demanderait plutôt, selon certains opérateurs, de la stabilité. Il s'agirait d'assurer de la visibilité et de la prévisibilité. Trop de réactivité suscite de l'inquiétude et de l'incompréhension chez l'allocataire. Ceci peut être source de multiples erreurs, indus et rappels tout comme de non-recours par découragement. Afin de répondre à cette trop grande instabilité, un « effet figé » a été instauré pour le RSA. Le principe est de figer les droits des bénéficiaires sur un trimestre plutôt que de les recalculer à chaque changement de situation personnelle. D'un côté donc, une aspiration à la réactivité, de l'autre, une aspiration à la stabilité. Dans le premier cas, davantage de simplicité pour le gestionnaire et plus de complexité pour l'allocataire confronté à des changements qu'il ne comprend pas toujours. Dans le second, davantage de simplicité pour l'allocataire mais plus de complexité pour le gestionnaire qui, avec l'effet figé, se voit ajouter une nouvelle complication de gestion. Il ne saurait être possible de trancher dans un sens général ou un autre. Il faut avoir à l'esprit les effets positifs et possiblement pervers des deux orientations. Celles-ci doivent s'équilibrer dans les réformes.

IV - Automatiser pour réduire les déclarations et partager davantage les données

7

Le caractère déclaratif du système de gestion des prestations est l'un de ses principaux problèmes - problèmes que les progrès du droit et des systèmes d'information peuvent contribuer à atténuer. Il n'en reste pas moins une autre dimension essentielle, préalable à la déclaration même : la demande. Les travaux sur le non-recours ont montré que ce caractère « quérable » des prestations (il faut les demander) constitue l'une des sources des difficultés. Les prestations sociales sont, très généralement, « quérables », au sens où il faut les demander. Le terme « quérable », dans les discussions sur les prestations sociales, n'a pas forcément exactement le même sens qu'en droit civil. Mais le principe essentiel est le même : le créancier doit demander le paiement d'une dette chez le débiteur. En clair, le bénéficiaire potentiel d'une prestation sociale doit en faire la demande auprès de l'organisme potentiellement débiteur.

Et il ne s'agit pas là uniquement des aides sociales, mais d'un ensemble de bien plus grande envergure. Les pensions de retraite, par exemple, ne sont liquidées qu'à partir du moment où elles sont demandées.

Le système des prestations repose principalement sur les déclarations que font les potentiels allocataires pour étudier leur dossier et les allocataires présents pour actualiser leur dossier. Cette prégnance du déclaratif est l'une des principales sources d'erreurs sinon la principale. Elle est à la racine de la plupart des indus et rappels (lorsque les déclarations sont erronées ou absentes) et des fraudes (lorsque les déclarations sont faussées), tout comme d'une partie du non-recours. Le système déclaratif ne peut qu'être insuffisamment réactif aux évolutions de situations des allocataires.

C'est la multiplication et la répétition des déclarations, souvent pour les mêmes

informations, qui sont problématiques, coûteuses en gestion pour les organismes, redondantes et laborieuses pour les allocataires. Passant par des formulaires aussi compliqués que le sont les barèmes des prestations concernées, les exigences déclaratives peuvent décourager et décourager.

En tout état de cause, le partage de données sécurisées, remisant le décla-

ratif à des cas ou moments exceptionnels, est la piste la plus prometteuse. La sécurisation des données à la source permettra de progresser mais elle n'éliminera pas le non-recours, notamment lorsqu'il est volontaire, ni les indus, car il demeurera des erreurs de traitement, ni la fraude, et en particulier celle issue d'un travail au noir que les systèmes d'information ne repèrent pas.

V - « Dites-le nous une fois »

Pour aller vers davantage de partage des données, la logique « dites-le nous une fois » a d'abord été lancée pour les entreprises. Elle s'étend pour les foyers. Pour les entreprises, comme pour des individus, il s'agit de réduire la charge administrative, pour le gestionnaire comme pour le destinataire, en réduisant la redondance des informations demandées. La logique « dites-le nous une fois » a vocation à supprimer, à terme, toute forme de redondance afin de ne plus solliciter inutilement les entreprises ou les individus. Dans son annexe contenant une « stratégie nationale d'orientation de l'action publique », la loi du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance¹² dispose que le gouvernement se fixe pour objectif « l'institution du droit pour toute personne de ne pas être tenue de produire à l'administration une information déjà détenue ou susceptible d'être obtenue auprès d'une autre administration ».

Une telle logique passe par la dématérialisation des procédures, la simplification des formulaires, les échanges systématisés de données entre les administrations, et une forme de confiance *a priori*. Pour les entreprises, le numéro SIRET doit devenir la seule donnée d'identité à fournir pour toutes les démarches administratives. On pourrait imaginer qu'à terme, le numéro de sécurité sociale puisse être le point d'entrée unique dans les administrations, sociales ou non, pour les individus. L'utiliser plus largement pose aujourd'hui des difficultés juridiques, qu'il faudrait lever.

La dispersion actuelle des données appelle certes davantage de partage entre institutions mais peut-être aussi des logiques d'unification au moins de l'entrepôt de ces données.

Un tableau recense les données détenues par chaque organisme public pour les bénéficiaires des prestations qu'il gère.

(12) Loi connue pour son acronyme : loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance (ESSOC).

Données détenues par les organismes publics

	Situation de logement	Situation professionnelle	Ressources du foyer	Situation familiale et composition du foyer
Prestations familiales (CAF et MSA)	X	X	X	X
Pôle Emploi		X	X	
Retraites (CARSAT et MSA)		X	X	
Assurance Maladie (CPAM et MSA)		X	X	X
DGFIP	X	X	X	X
Conseils départementaux	X		X	
CCAS (Selon le règlement intérieur)	X	X	X	X

Les échanges entre les organismes sont aujourd'hui très nombreux et permettent sans aucun doute un allègement des formalités pour les allocataires. Surtout, les données sont de meilleure qualité.

La systématisation de la déclaration sociale nominative (DSN), de PASRAU (Prélèvement à la source pour les revenus autres) et des informations DGFIP sur la paye des fonctionnaires alimente un triple flux d'informations certifiées et plus ajustées aux situations. Ensuite, le prélèvement à la source permet, depuis 2019, davantage encore de contemporanéité. Toutes ces mesures techniques ont pour objet et pour effet de toujours davantage limiter les déclarations demandées aux allocataires, déclarations dans lesquelles ils peuvent faire des erreurs ou qu'ils peuvent omettre d'envoyer. Ces déclarations portent prin-

cipalement sur la mise à jour des situations professionnelles, et - cœur du problème - sur les revenus. Les évolutions techniques et juridiques en cours de mise en œuvre sécuriseront les informations, autant que faire se peut, dans ces deux domaines. Restera toujours le sujet de la sécurisation, en termes de prise en compte pour la gestion de droits, de la situation familiale. Ni la DSN ni PASRAU ne peuvent prendre en considération des évolutions en la matière (situation matrimoniale et charge d'enfants), évolutions qui ont un impact potentiel important sur les droits. En l'espèce, c'est bien la CAF qui est la première informée et qui partage éventuellement l'information avec ses partenaires.

En tout cas, partager davantage les données conduit à une gestion potentiellement automatisée des prestations,

levant encore bien des embarras et complications inutiles pour les destinataires de ces politiques.

Une partie de déclarations restera cependant nécessaire, pour accepter ou refuser un service ou une prestation. A minima, il faudra laisser aux allocataires la possibilité de refuser des prestations

(logique dite de « *opt out* »). Cette possibilité laissée est une liberté personnelle. C'est aussi une sécurité pour des allocataires qui, seuls ou accompagnés, doivent mesurer les conséquences d'une acceptation sur d'autres prestations déjà versées et qui ne sont pas forcément cumulables ou sur lesquelles pèsent des recours possibles.

VI - Un point d'entrée unique

Une telle orientation passe aussi par l'extension d'un principe non pas forcément de guichet unique, mais de point d'entrée unique, à la fois centralisé et personnalisé, ceci d'abord pour simuler les droits, ensuite, potentiellement, pour les gérer à partir d'un site unifié¹³.

Créé début 2017, le site mesdroitssociaux.gouv.fr, géré par la DSS et développé informatiquement par la MSA, offre désormais la possibilité de réaliser une simulation personnalisée. Prestations familiales, logement, maladie, emploi, minima sociaux, retraite et santé, le portail national des droits sociaux (PNDS), en cours de développement, vise à faciliter l'accès aux droits sociaux en offrant un point d'entrée unique pour l'utilisateur et à lutter ainsi contre les multiples situations de non-recours aux prestations sociales¹⁴.

À ce stade, le site fédère les informations des différents partenaires et renvoie vers leur site pour plus de précisions. Il permet de s'informer sur l'ensemble de ses

droits aux prestations et de recevoir des informations de la part des organismes qui gèrent ces droits. La simulation des droits oriente l'utilisateur vers le site partenaire pour réaliser sa demande. Elle n'est pas réalisée directement sur le PNDS. Les orientations stratégiques du PNDS portent sur la faculté de transformer directement une simulation de droits en demande de droits. Cette fonctionnalité, qui n'est pas encore effective, demandera des travaux lourds.

Le projet veut développer une offre 100 % dématérialisée, poursuivant un double objectif de simplification de l'accès aux prestations sociales et de lutte contre le non-recours aux droits sociaux. À terme, il doit autoriser la constitution et la gestion d'un véritable compte personnel des droits sociaux¹⁵.

Le PNDS est encore loin des fonctionnalités que l'utilisateur pourrait attendre d'un portail unifié, devenant guichet unique dématérialisé. Mais il doit progresser dans cette voie¹⁶.

- (13) À ce sujet, on se permet de renvoyer à J. Damon, Le guichet unique, c'est possible, *Futuribles*, n° 358, 2009. 21.
 (14) À noter, dans la même veine, le développement d'un portail point d'entrée pour les étudiants, messervices.etudiant.gouv.fr, contenant, notamment, un simulateur de bourse et le suivi du dossier social étudiant (DSE).
 (15) V., dans cette veine, les observations, propositions et scénarios de France Stratégie autour du CPA : Le compte personnel d'activité, de l'utopie au concret, oct. 2015. V. aussi les propositions concrètes du CAE en vue d'effectuer une déclaration unique pour toutes les prestations sociales, « Mieux lutter contre la pauvreté par des aides monétaires », Les notes du CAE, n° 41, 2017.
 (16) Il convient d'accélérer. À côté des sites officiels, mesdroitssociaux.gouv.fr et mes-aides.gouv.fr (qui contient des simulations pour les prestations nationales et quelques prestations locales), naissent des sites commerciaux parfois extrêmement douteux (pour ne pas dire plus). mes-aides.fr se présente comme un GUS (« guichet unique subventions ») ; mes-allocs.fr propose « toutes mes allocs, en quelques clics ».

VII - Une nouveauté essentielle : la Base Ressources Mensuelles (BRM)

Créé en 2006, le Répertoire National Commun de la Protection Sociale (RNCPS) est un fichier interbranches et inter-régimes des assurés sociaux et bénéficiaires de la sécurité sociale, toujours en cours de déploiement. La mise en œuvre de la Base Ressources Mensuelles (BRM) construite dans le cadre de la réforme des aides au logement vient compléter et élargir ce projet, puisque la BRM doit contenir, à terme, l'ensemble des revenus perçus par une personne, que ce soit ses revenus d'activité, mais également les prestations qu'elle reçoit (prestations maladie, prestations familiales, etc.). Cette base agrège et consolide toutes les données issues des modalités du prélèvement à la source. Elle systématise la logique du « dites-le nous une seule fois ». Elle repose sur l'automatisation des traitements assurée par une refonte importante et périlleuse des outils informatiques. Elle veut, fondamentalement, améliorer l'expérience utilisateur de la protection sociale.

La BRM sera adossée au RNCPS pour permettre la consultation des ressources. Ces travaux sont étendus dans le cadre du schéma directeur du système d'information interbranches. Il est souhaité que soit adossé au RNCPS un référentiel des pièces justificatives, afin d'éviter de demander la même pièce plusieurs fois à l'assuré, dans l'attente que soient mis en place des échanges avec les organismes détenteurs de ces pièces ou de l'information d'origine.

Le dispositif de requêtes collectives, permettant d'obtenir des signalements d'incompatibilités (par exemple la PRE-

PARE incompatible avec des IJ maternité) entre prestations ou des divergences (résidence en France dans un organisme/résidence à l'étranger pour un autre), est aujourd'hui sous-utilisé. Une simplification de l'utilisation et une amélioration des procédures de récupération est actuellement en cours d'étude et serait appréciable dans le cadre, d'une part, de la prévention des indus et de la fraude, et, d'autre part, de la détection des droits potentiels.

Dans le moyen terme, l'ensemble de ces instruments pourrait être ouvert directement aux usagers, sur le modèle de la BCSS belge, intégrant la sécurité sociale dans un numéro d'identification unique, le NIR, et dans une carte d'identité unique.

La BRM, en tout cas, est une révolution copernicienne. Son emploi débute avec les allocations logement et pourra, après digestion des soubresauts de sa première mise en œuvre, être étendue à d'autres pans des prestations, comme le RSA, la prime d'activité, la CSS (ex CMUC-C et ACS) voire même certaines prestations familiales. Existante depuis l'été 2019, elle sera rodée à partir de début 2020.

Le système rencontrera certainement les difficultés qu'une opération de si grande envergure et de si grande portée ne manquera pas de soulever. Le système est encore incomplet, car la BRM ne contient pas les travailleurs indépendants ni les personnes salariées à l'étranger vivant en France. Mais tout ceci se résoudra et se complètera.