



HAL
open science

Automatisation de la solidarité : l'impossible réforme ?

Pierre Gravoin, Rémi Le Gall

► **To cite this version:**

Pierre Gravoin, Rémi Le Gall. Automatisation de la solidarité : l'impossible réforme ?. 2023. hal-04154433

HAL Id: hal-04154433

<https://sciencespo.hal.science/hal-04154433>

Preprint submitted on 6 Jul 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

LIEPP Working Paper
Juillet 2023, n°146

Automatisation de la solidarité : l'impossible réforme ?

Pierre GRAVOIN

CRESPPA-LabTop, CNRS ; LED ; Université Paris 8
pierre.gravoin@etud.univ-paris8.fr

Rémi LE GALL

2L2S, Université de Lorraine
remi.le-gall@univ-lorraine.fr



Distributed under a Creative Commons Attribution License.

www.sciencespo.fr/liepp

Comment citer cette publication :

GRAVOIN, Pierre, LE GALL, Rémi, **Automatisation de la solidarité : l'impossible réforme ?**, *Sciences Po LIEPP Working Paper* n°146, 2023-07-07.

Automatisation de la solidarité : l'impossible réforme ?

Résumé

Les politiques destinées à résorber les vulnérabilités matérielles et sociales des personnes en situation d'exclusion sont confrontées à de multiples problèmes, notamment un non-recours élevé et durable aux droits. Cette situation problématique fragilise le socle du contrat social, dès lors qu'une partie de la population n'exerce pas ses droits et se voit ancrée dans la pauvreté et hors des sphères de l'assistance et de la protection. C'est dans ce cadre, qu'une promesse politique lors de la campagne pour l'élection du Président de la République, la « solidarité à la source » ou automaticité du versement des aides monétaires est apparue comme permettant de résoudre ces difficultés d'accès au droit. Cet article tente de présenter les enjeux d'une telle modification du système de protection sociale français, tant d'un point de vue économique et technique que philosophique.

Mots clés : protection sociale ; non-recours ; automaticité ; droit quérable

Introduction

Le 17 mars 2022, Emmanuel Macron a annoncé lors de la présentation de son programme pour l'élection présidentielle vouloir mettre en place une « solidarité à la source ». Cette expression fait directement écho au « prélèvement d'impôt à la source » qui, suivant l'ordonnance n° 2017-1390 du 22 septembre 2017, consiste à mensualiser l'impôt sur le revenu (IR) par un prélèvement automatique avant le versement du revenu. Cette « contemporanéisation » du prélèvement de l'impôt par rapport à la perception d'un revenu devait permettre à l'administration fiscale de mieux s'adapter aux événements de la vie des contribuables, notamment en matière d'emploi.

Par effet miroir, une première compréhension de l'expression de versement à la source des droits sociaux pourrait être de verser automatiquement aux ménages et personnes éligibles l'ensemble de leurs prestations sociales. Cette forme d'automatisation est la plus aboutie, mais aussi la plus complexe à mettre en place.

L'automatisation peut être vue comme une prolongation et surtout une systématisation de l'utilisation du *data mining* du *big data*. D'abord mobilisée afin de lutter contre la fraude (Dubois 2021), cette association de méthodes d'analyse et de données de masse a par la suite été utilisée ponctuellement afin d'identifier des ménages en situation de non-recours (Collinet 2013; Niyomwungere et Broutin 2021).

Nous proposons dans cet article de comprendre les enjeux d'une telle proposition, en la remettant en perspective par rapport à des propositions théoriques et à des expérimentations passées. En effet, la volonté d'une automatisation de l'attribution des droits sociaux a émergé au sein de plusieurs pays européens ces dernières années.

En Belgique, la « loi du 15 janvier 1990 relative à l'institution et à l'organisation d'une Banque-carrefour de la sécurité sociale » encadre la création d'une institution ayant pour mission de faciliter l'échange de données entre administrations. La loi du 11 avril 1996 visant à instituer « la charte » de l'assuré social prévoit « de fournir à toute personne qui en fait la demande écrite toute information utile concernant ses droits et devoirs ». Elle encourage ainsi les administrations à engager des démarches proactives d'informations auprès de potentiels allocataires. Aux Pays-Bas, des municipalités comme celle d'Amsterdam mettent en place depuis le début des années 2000 des programmes de partage de données afin de détecter l'éligibilité des publics pour ensuite contacter les personnes ne bénéficiant pas de prestations sociales (Hamel, 2006). En France, le « Projet de loi de financement de la Sécurité sociale » de 2019 prévoit un renouvellement automatique de la Couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C) pour les bénéficiaires de certains minima sociaux (RSA et ASPA). Cette mesure est poursuivie en 2022 par l'attribution automatique de la Complémentaire santé solidaire (C2S) aux nouveaux bénéficiaires du RSA.

La mise en place du *Universal Credit* en Grande-Bretagne est certainement le dispositif qui, par son ampleur, par le type de prestation concerné et ses enjeux, se rapproche le plus du projet de « solidarité à la source » en France. Timmins (2016) en documente l'historique depuis 2008 en s'attachant à rendre compte des effets de freins qu'il y a eu entre ministères (*DWP, Number 10* et le Trésor). Les premières années désastreuses de son implémentation (2013-2016) et un

calendrier repoussé révèlent, au-delà d'enjeux communs avec le projet de réforme en France, que la mise en place de ce dispositif doit s'inscrire et se comprendre sur plusieurs années.

Ces différentes initiatives nous invitent à retrouver ce qui les unit et les distingue et ainsi définir ce que nous entendons par attribution automatique des droits sociaux. Nous tenterons de décrire les diverses possibilités techniques compte tenu du contexte français tout en mettant en évidence leurs avantages et limites.

Nous développerons en première partie des éléments de définitions et de catégorisations des trois formes possibles d'automatisation. En deuxième partie, nous développerons les différentes raisons économiques et sociales qui peuvent être avancées en faveur de l'automatisation. En troisième partie, nous nuancerons ces aspects en mettant en évidence les enjeux et limites techniques, juridiques et éthiques de l'automatisation. Après ces points généraux sur l'automatisation, nous proposerons dans une quatrième partie une réflexion sur sa mise en pratique à partir d'une des prestations concernées par les annonces du gouvernement, le revenu de solidarité active (RSA).

I. Qu'est-ce que l'automatisation des droits sociaux ?

I.1. Quelques éléments de définition

Nous entendons par automatisation *toute démarche systématique effectuée par une organisation publique ou privée afin de prospector des personnes éligibles à une prestation en vue d'en soumettre les résultats aux bénéficiaires potentiels*. Cette définition rend compte de deux dimensions. D'une part, l'automatisation nécessite un travail de collecte, d'analyse et de mise en relation d'informations régulières sur la situation individuelle pour identifier à la fois des personnes qui correspondent aux critères d'éligibilité du droit sans en bénéficier, mais également celles dont la situation évolue et qu'il est nécessaire d'actualiser¹. D'autre part, cela nécessite une passerelle de contact pour informer les personnes sur leurs droits et de manière finale permettre le versement des prestations.

La première conception naturelle de l'automatisation renvoie au versement ou à l'octroi automatique de la prestation. L'examen du dossier d'un ayant droit n'a pas besoin de vérifications supplémentaires, l'allocation est directement versée.

La deuxième conception de l'automatisation renvoie à la proposition automatique de droits. L'organisme communique sur les droits auxquels les personnes peuvent prétendre. Elles sont ensuite responsables de choisir ou non d'en bénéficier.

La troisième conception, moins stricte, d'automatisation peut désigner les cas où toutes les informations ne sont pas disponibles pour établir l'éligibilité d'un nouveau bénéficiaire. Dans ce cadre, un faisceau d'indices conduit l'organisme à contacter d'abord les publics

¹ Dans le cas français, l'automatisation de l'attribution de la complémentaire santé solidaire (C2S) pour les bénéficiaires du RSA s'est faite en deux temps : l'actualisation automatique des droits à la CMU-C fut liée à l'actualisation manuelle des droits au RSA en 2019 ; c'est en 2022 que l'attribution automatique pour tout nouveau bénéficiaire du RSA est entrée en vigueur.

potentiellement éligibles et leur demander des informations complémentaires. Cela recouvre les dimensions des pratiques de l'aller-vers en travail social. C'est le cas par exemple de l'intervention "Rendez-vous des droits" des caisses d'allocations familiales (Castell et Perron-Bailly 2018; Antunez et al. 2020).

I.2. Les outils de mise en œuvre

L'automatisation requiert deux gammes d'outils aux deux pôles de la procédure, c'est-à-dire pour initialiser la détection et l'actualisation de l'éligibilité et pour contacter les personnes éligibles.

Appliquer le test d'éligibilité nécessite une infrastructure de données sur la situation des personnes : leur situation familiale ; leur situation d'activité ; leur situation de logement ; leur nationalité ; leur niveau de ressources ; leur âge etc.. Ces données doivent être disponibles et fiables, ce qui demande un coût de traitement pour vérifier la pertinence des informations transmises. Par ailleurs, la temporalité de l'accès aux données est une caractéristique nécessaire à la fiabilité du test : ce n'est pas la même chose de disposer d'un indicateur annuel avec une profondeur ancienne, par exemple le revenu fiscal de référence de l'avant-dernière année pour le calcul des allocations familiales ou du chèque énergie, que d'un indicateur mensuel à évaluer tous les trois mois, comme c'est le cas pour le RSA ou la prime d'activité (PA).

Ces données doivent ensuite être traitées. D'une part, d'un point de vue technique, cela mobilise un certain nombre de ressources : elles doivent être stockées dans des serveurs informatiques qu'il faut maintenir ; elles nécessitent de transiter d'organisme en organisme, par exemple entre les services fiscaux et les services sociaux, ce qui peut encombrer les flux numériques ; elles doivent être intégrées dans des algorithmes de calcul qui peuvent se bloquer si la qualité des données est perturbée à divers points de la chaîne de traitement, en cas de mises à jour d'une information d'un tiers par exemple.

D'autre part, d'un point de vue humain, il est nécessaire d'investir dans des ressources humaines spécifiques pour que la technique de traitement puisse être maintenue. Il s'agit à la fois des personnes dédiées à la maintenance des serveurs, à la gestion des flux numériques, à la vérification des données et à la programmation des algorithmes, mais également celles chargées de vérifier les résultats des calculs et de faire correspondre le test d'éligibilité à la situation des personnes.

Enfin, contacter les personnes requiert également une architecture de données nécessaire aux points de contact : adresse ; numéro de téléphone ; compte de messagerie électronique ; compte bancaire. L'interface de contact demande également une présence humaine afin de pouvoir répondre aux questions des usagers dans les trois idéaux-types de solidarité à la source et lever les doutes sur des droits qui seraient mal calculés ou mal compris.

I.3. Un changement de paradigme

L'automatisation du versement des prestations sociales est une inversion de logique juridique : d'une logique de droit quérable (Gomel, Méda, et Serverin 2016) (pour obtenir un

paiement, le créancier doit s'adresser à son débiteur), nous passerions à une logique de droit proposable (le débiteur informe et propose le versement du paiement à son créancier) voire portable (le débiteur doit s'adresser à son créancier).

Si la logique d'un droit portable semble très contraignante pour l'État – son caractère obligatoire pourrait être sujet à un ensemble de plaintes et sanctions en cas d'erreur et d'omission lors de l'attribution –, une logique de droit proposable inverserait également le sens des relations entre administrations et bénéficiaires.

I.4. Mettre en œuvre l'automatisation

Dans le cadre de l'octroi automatique, l'administration peut verser automatiquement « à la source » la prestation dès lors que l'éligibilité a été certifiée. Sans demande de confirmation des informations utilisées au potentiel bénéficiaire, l'administration deviendrait juridiquement responsable du versement. En cas d'erreur, on se réfère à des règles existantes ou nouvelles de gestion des indus et rappels de droits en excluant la possibilité de fraudes². Il est néanmoins peu probable que l'octroi soit à ce point automatisé.

Dans le cadre de la proposition automatique, l'administration peut suivre le modèle de la déclaration d'imposition actuelle : les cases sont préremplies selon les données disponibles et le versement de la prestation est soumis à la validation des informations par le potentiel bénéficiaire. On peut également demander à ce dernier de compléter les informations potentiellement manquantes. Dans ce cas, l'administration se désresponsabilise de la possibilité de fausses informations et en cas d'erreurs se réfère à la loi Essoc³: « 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. » En cas de mauvaise foi ou de fraude, le bénéficiaire peut être sanctionné.

Dans le cadre de l'information automatique, un formulaire à remplir est envoyé aux bénéficiaires potentiellement éligibles identifiés par l'administration. Pour se distinguer du précédent niveau, le formulaire n'est pas adapté aux informations déjà disponibles par ailleurs : il est le même pour tous. Conformément au principe « Dites-le-nous une fois » de la loi n° 2018-727 du 10 août 2018, il est peu probable que ce mode de récolte de données soit mis en place. Si le sens du rapport est bien inversé – l'administration envoie le dossier avant la demande de l'allocataire –, on reste sur un système uniquement déclaratif. Les données finalement traitées pour le calcul des droits conditionnant leur attribution ne sont plus ici celles détenues initialement par l'administration, mais celles déclarées par le bénéficiaire potentiel. Ce mode d'attribution demeure, selon notre définition, une automatisation : il y a bien eu une simulation d'éligibilité et une proposition proactive de la part de l'administration au départ ; mais il est un cas limite qui ne permet pas certains des avantages à l'automatisation que nous

² Sauf dans le cas où la source mobilisée par l'administration est elle-même frauduleuse, qu'il s'agisse des informations utilisées pour l'éligibilité ou des informations transmises pour le point de contact, par exemple dans le cas de versement de droits multiples initialement destiné à plusieurs personnes pour un seul bénéficiaire.

³ Loi n°2018-727, du 10 août 2018 « pour un État au service d'une société de confiance ».

développerons en deuxième partie (économie en ressources humaines ; rapidité ; augmentation de la fiabilité des données).

En réalité, il est probable que le versement à la source se situe entre les deuxième et troisième niveaux. Au moment de l'écriture de cet article, c'est dans le cadre d'une nouvelle instance interministérielle et pluripartenariale (caisses de la Sécurité sociale, acteurs associatifs, chercheurs), le Comité de coordination de l'accès aux droits (COCOAD), que le calendrier de mise en œuvre de la solidarité à la source a été dévoilé pour deux dispositifs : le RSA et la prime d'activité. À l'horizon de mi-2024, l'inclusion du dispositif de ressources mensuelles⁴ (DRM) dans la chaîne de traitement des données, en complément de la mise à disposition d'un « revenu net social » sur les fiches de paye et le préremplissage des déclarations trimestrielles de ressources (DTR), illustreront la stratégie de versement à la source. L'idée est donc que l'administration va automatiser la collecte de données pour le calcul de l'éligibilité, puis faire vérifier aux publics la véracité des informations contenues dans le calculateur. Plusieurs phases de test s'échelonneront ainsi de 2023 à 2024 pour structurer ce passage technique d'ampleur.

En parallèle, des campagnes d'accès aux droits pour les allocataires identifiés dans les fichiers de la Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf) vont être conduites de 2023 à 2024 pour les allocataires des allocations logement et des prestations familiales éligibles à la prime d'activité dans un premier temps et au revenu de solidarité active dans un second temps.

II. Pourquoi automatiser l'attribution des droits sociaux ?

II.1. Lutter contre le non-recours

L'un des principaux enjeux des propositions de solidarité à la source et de toute forme d'automatisation est de répondre à la problématique du non-recours. Il s'agit de la situation d'une personne qui en tout état de cause est éligible à un droit ou un service, mais qui n'en bénéficie pas.

De nombreuses études estiment que le non-recours au RSA représente un tiers de la population éligible, cette proportion demeurant globalement stable depuis sa généralisation en 2009 (Domingo et Pucci 2011; Rode et Gravoine 2021; Hannafi et al. 2022). Par ailleurs, 20% des éligibles non recourant le sont en situation pérenne, c'est-à-dire pour au moins trois trimestres consécutifs (Hannafi et al. 2022).

Selon la typologie de l'Odenore (Warin 2016), l'automatisation permet de lutter contre trois des quatre formes principales de non-recours :

- la *non-connaissance*, lorsque l'offre n'est pas connue ;
- la *non-demande*, quand elle est connue, mais pas demandée ;

⁴ Le dispositif de ressources mensuelles est une base d'informations développée par la Caisse nationale d'assurance vieillesse alimentée par deux sources d'informations : les données sociales nominatives (DSN) qui contiennent principalement les salaires versés, et le dispositif PASRAU (Passage des revenus autres) qui permet d'identifier tous les revenus de remplacement (indemnité journalière, allocation chômage, etc.).

- la *non-proposition*, lorsque l'offre n'est pas activée par les agents prestataires malgré l'éligibilité du demandeur, que celui-ci connaisse ou pas l'offre.

Pour les deux premières, l'effet se retrouve directement dans l'esprit des trois formes d'automatisation, à savoir l'information des publics éligibles à une prestation en parallèle de son attribution.

La *non-proposition* intervient principalement lorsqu'un travailleur social ne propose pas - ou pas immédiatement - un droit pour de multiples raisons (ne pas brusquer, cibler les « priorités », penser que cela n'aboutira pas, etc.). Elle est ainsi indirectement contrée par l'automatisation en passant d'une tâche humaine à une tâche effectuée par une machine.

Peu d'études s'attachent à évaluer précisément l'effet d'une politique d'automatisation sur le niveau de recours. En Belgique, Lefevre et al. (2019) mettent en lien la hausse du recours à l'intervention majorée⁵ de 29 points entre 2003 et 2011 à l'affiliation progressive des personnes aux Centres publics d'action sociale (CPAS) et à la Banque Carrefour de la sécurité sociale (BCSS).

On peut également s'attendre à une réduction de l'étendue des non-recours « partiel », « temporaire » et « frictionnel » (Van Oorschot et Math 1996).

Le non-recours partiel correspond au cas où un individu bénéficie d'une prestation, mais n'en reçoit qu'une partie. Cela peut arriver en cas d'erreurs lors de la transmission (incompréhension, erreur lors du partage de données, oubli de certains justificatifs, etc.) ou dans le traitement des informations transmises⁶. Le montant effectivement attribué est alors inférieur à celui qu'il devrait être conformément à la situation réelle du ménage. L'usage de données récoltées directement à la source (déclaration de l'employeur), grâce au DRM par exemple, permet de se rapprocher du juste droit (en évitant à la fois les rappels et les indus).

Le non-recours temporaire intervient lorsqu'une demande a été faite un certain temps après l'apparition de l'éligibilité. Très souvent lié à un arbitrage ou bien une méconnaissance de la personne concernée, l'automatisation permettrait de faire force de proposition et de diminuer la part « subie » (Warin 2016) de ce non-recours⁷.

Le non-recours frictionnel résulte du temps nécessaire à la procédure de demande d'une prestation. S'il existe une part de temps certainement incompressible, on peut s'attendre à une réduction du temps administratif accordé à chaque dossier. Une étude sur trois de la Caf relève que sur une période de six mois 30% des allocataires ont bénéficié d'au moins un rappel de droits (Mazet et Revil 2018). Lorsqu'elles sont liées à un non-envoi de document ou bien à un retard ou une absence de déclaration trimestrielle, certaines de ces situations que les auteurs qualifient de « non-recours frictionnel » peuvent disparaître avec l'automatisation. D'autres en revanche pourraient être maintenues (« délais de traitement de dossier par un autre

⁵ L'intervention majorée est l'équivalent belge de la complémentaire santé solidaire (C2S).

⁶ Approche peu généralisée et donc peu documentée du non-recours, une étude récente montre qu'environ un tiers des retraités de 70 ans ne perçoivent pas l'entièreté de leur pension (Langevin et Martin 2019).

⁷ Ce non-recours « subi » peut également être l'effet du stigmate : « La prime d'activité, j'attendrai qu'on me la verse directement, je ne la demanderai pas, c'est à eux de la verser, ça ne se fait pas trop de demander. » (*Verbatim* cité dans Rode et Gravois, 2021).

organisme que la Caf », voir partie 3) voire amplifiées (« changement de situation professionnelle et/ou familiale », voir partie 4).

II.2. Une réallocation des ressources

Dans sa conception, l'automatisation devient un élément de la numérisation des services publics, qui connaît par ailleurs un développement important (Nielsen 2022). Le déploiement de nouveaux services numériques semble susciter l'adhésion d'une part majoritaire des usagers. La Cnaf souligne en effet que lorsqu'un service est mis en place, 90% des allocataires des caisses d'allocations familiales y ont recours (Grivel 2022). Cela est néanmoins sensiblement contrebalancé par un besoin d'accompagnement pour l'usage du numérique (Kesteman 2020; 2022) et d'inclusion territoriale (Deville 2018), dans un contexte de recul et de remodelage des modalités d'accueil physique des publics (Okbani 2022).

Dans ce cadre, le versement à la source permettrait dans son idéal de dépasser l'étape actuelle de déclaration en ligne (ou sur papier) par les bénéficiaires des informations nécessaires à l'évaluation de l'aide. Nous pourrions ainsi nous attendre à une adhésion des publics concernés à une politique d'automatisation. En effet, attribuer automatiquement une prestation serait source d'économies pour les bénéficiaires : temps accordé au transport, prise de rendez-vous, réunion des justificatifs.

Une réallocation des ressources devrait également pouvoir être réalisée du côté des administrations. Ce serait notamment le cas des ressources humaines consacrées aujourd'hui à la collecte et vérification des pièces justificatives. De cette manière, cela pourrait apporter une réponse au phénomène de « plateformisation » (J. Chevallier 2018), dont Decamp (2022) critique le processus visant à la transformation numérique intégrale de l'État. Il déplore notamment le rôle des travailleurs sociaux de plus en plus dirigés vers la collecte de données et d'aide à la saisie des formulaires. Une réorientation de ces ressources humaines et financières pourrait alors être attendue dans l'accompagnement des bénéficiaires via le financement de travailleurs sociaux et d'interventions sociales. La Cour des comptes (2022) estime en effet que 40 % des allocataires du RSA ne disposent pas de contrat d'accompagnement – pourtant obligatoire – et que l'accompagnement est la plupart du temps très insuffisant au regard de l'objectif d'insertion professionnelle et sociale. Néanmoins, si les ressources humaines ne sont pas redirigées vers une reprise de contact avec les bénéficiaires de la politique sociale, cela aggraverait au contraire le phénomène de « plateformisation ».

II.3. Une baisse de la fraude

Par conséquent, le temps consacré à la vérification des pièces et à la détection des fraudes serait résorbé et contenu dans la phase de test de l'éligibilité dans la procédure d'automatisation. *In fine*, c'est bien la partie fraude et l'observation des indus, c'est-à-dire la part des trop-versés, qui serait réduite et c'est un argument supplémentaire à l'instauration d'un tel dispositif (A. Chevallier et Tauber 2017).

Les caisses d'assurance sociale ont d'ores et déjà mis en route plusieurs procédures de détection automatique de la fraude. Elles reposent sur des techniques de profilage des populations les plus probables à enfreindre les règles, ou *data mining*. Si ces nouvelles

procédures ont permis d'augmenter le nombre de cas litigieux et d'accroître le rendement des contrôles, c'est-à-dire la masse financière indûment versée, elles sont critiquées. Le défenseur des droits (2017) a en effet alerté sur le fait que ces techniques pouvaient engendrer davantage de discrimination, lorsque ces outils viennent renforcer, voire légitimer la stigmatisation de profils à « risque ». À terme, l'exhaustivité des informations collectées par les organismes versant les prestations, permettra de réduire ces techniques de profilage et l'intensité des indus sur les personnes.

Rappelons à toutes fins utiles que l'ordre de grandeur des fraudes sociales est 20 fois inférieur aux fraudes fiscales et que la majeure partie des indus sont plutôt le cas d'affaires organisées que de situations individuelles et qu'il peut également s'agir d'erreurs dans l'instruction des dossiers par l'administration.

II.4. Un enjeu de stabilisation des trajectoires

Plus globalement, c'est l'enjeu de la réinterrogation des politiques de lutte contre l'exclusion et la pauvreté qui est à l'œuvre. Les aspects dynamiques du non-recours et la réorientation salvatrice des ressources vers l'accompagnement social conduisent à penser l'accès aux droits en matière de trajectoire et de continuité des droits.

Les ruptures et discontinuités de droits ont des conséquences matérielles, mais aussi psychologiques sur les allocataires d'une prestation (Mazet et Revil 2018). L'Observatoire de la santé et du social de Bruxelles (2017) décrit bien ces enjeux de temporalité : « Les données doivent être valides : avant que la personne n'en fasse la demande (...) ; pendant que la personne fait sa demande (...) ; après que la personne a obtenu le droit » afin de permettre la recherche proactive, de simplifier les demandes et d'assurer la continuité des droits. On peut espérer que la sortie d'une logique de droit quérable et l'allégement des démarches demandées aux allocataires permettraient d'éviter un certain nombre d'erreurs lors des calculs initiaux et dans le suivi de l'évolution et du maintien des droits des bénéficiaires.

Néanmoins, les cas d'erreurs d'attribution des pensions de retraite, dont le calcul et la réunion des données sont pleinement à la charge des caisses d'assurance vieillesse, montrent que l'automatisation ne résoudra pas l'ensemble de ces situations de non-recours. L'expérience de la mise en place du *Universal Credit* en Grande-Bretagne marqué à ses débuts par des délais importants de versement renforce le besoin de vigilance sur ce point (Bozio et Sultan 2021).

III. Enjeux et limites de l'attribution automatique des droits sociaux

Plusieurs aspects de l'automatisation peuvent être envisagés du point de vue de ses limites, qui sont en réalité liées entre elles : les conditions de sa mise en place (technique et juridique) et les positionnements éthiques. La question des données est centrale parmi l'ensemble de ces limites.

Si l'une des ambitions de la réforme est de limiter les coûts de gestion administrative aujourd'hui liés à l'attribution, le travail à réaliser en amont devrait, à court ou moyen terme, engendrer des coûts supérieurs aux potentielles économies (Bozio et Sultan 2021). La réforme

doit ainsi pouvoir être appréhendée selon une perspective de moyen terme non seulement pour la réussite de son déploiement, mais aussi dans sa dimension financière.

III.1. Des limites techniques

Des données sur l'ensemble des conditions d'attribution d'une prestation doivent en effet être disponibles de manière exhaustive et accessibles par l'organisme chargé de l'automatisation. Deux obstacles majeurs se distinguent : l'existence ou non des données nécessaires au calcul du droit et au point de contact ; la possession ou non de l'ensemble de ces données au sein d'un seul et même organisme.

Pour le premier obstacle, l'existence d'une information doit répondre à deux conditions principales : la correspondance au critère juridiquement établi (équivalence des définitions) et la disponibilité de l'information lors du traitement (concordance temporelle). Si l'une de ces deux conditions n'est pas remplie, il faut alors produire l'information. On peut pour cela chercher si elle existe par ailleurs (voir paragraphe suivant) ou bien la produire. Or la production de la donnée peut contrarier le processus d'automatisation – ou du moins le ralentir. La production d'une nouvelle donnée demandera généralement de s'adresser soit à un tiers (travailleur social, employeur, médecin, etc.) possédant l'information et le droit de la partager, soit directement à la personne concernée. L'administration demeurant proactive dans l'obtention des informations requises à l'attribution de la prestation, on parle encore d'automatisation. Or l'article L. 114-10 du Code des relations entre le public et l'administration (CRPA) n'incite pas et ne contraint pas à la proactivité : « Lorsqu'en raison de leur nature ou d'une impossibilité technique, les informations ou données nécessaires pour traiter la demande ou la déclaration ne peuvent être obtenues directement par une administration auprès d'une autre dans les conditions prévues aux articles L. 114-8 ou L. 114-9, il revient à la personne concernée de les communiquer à l'administration. » Si une administration attend passivement l'information manquante à l'attribution d'une prestation, nous pouvons considérer que ce mode d'administration est en dehors de notre définition de l'automatisation⁸.

La condition de concordance est particulièrement importante à souligner. Certaines informations comme le revenu d'un ménage sont largement connues et traitées par l'administration fiscale. Or le contenu précis de ces revenus est confirmé lors de la déclaration annuelle de revenus. Ainsi il est très probable qu'une information relative aux revenus se trouve dans une déclaration fiscale, mais sous une contrainte temporelle qui peut être insatisfaisante.

En plus de la condition d'existence des données nécessaires au calcul des prestations, il n'est pas trivial de souligner l'importance de la validité de ces données. Il n'est en effet pas exclu que des données fausses ou non actualisées provoquent des erreurs de calcul. Tout l'enjeu est alors de repérer ces erreurs et de les corriger le plus rapidement possible. Une première manière pourrait se faire via l'harmonisation des bases ressources. Simplifiant sensiblement

⁸ Ce mode d'administration ne diffère en réalité quasiment pas de l'actuel. Attendre passivement des informations manquantes est en effet quasi équivalent à attendre l'ouverture d'un dossier de demande d'une prestation.

la possibilité d'échange et d'accès à l'information, cette réforme pourrait aussi permettre de confronter les bases de données et de repérer d'éventuelles différences d'entrées pour une même variable. Mais cela ne peut se faire que pour des informations prélevées par différents organismes⁹ et ne donne qu'une information très limitée sur les potentielles erreurs. Ce n'est pas non plus une réponse sur la manière de corriger l'information.

Pour le second obstacle, considérons que l'ensemble des données existe, mais qu'une administration doit s'adresser à d'autres pour y accéder. Le principe « Dites-le-nous une fois » conduit à développer les échanges de données entre administrations et à réduire le nombre d'informations et de pièces déclaratives demandées directement aux usagers. Sur le modèle de la Banque carrefour de la sécurité sociale (BCSS) en Belgique (Robben, Desterbecq, et Maes 2006), le partage de données fonctionne via une *Application protocol interface* (API) interface permettant de réaliser une demande auprès d'un acteur possédant l'information voulue. La formalisation d'une telle interface est d'autant plus nécessaire que les services d'information des différentes administrations ont leurs propres visées logistiques, architectures et modes de fonctionnement (Revil 2008). Une donnée transmise doit correspondre exactement à l'information demandée ou du moins pouvoir être retravaillée par la suite. Il s'agit alors de mener un important travail d'harmonisation des systèmes d'information au sein d'une même interface afin de rendre possible et fluidifier le partage des données. Le Conseil d'État (2021) propose à ce sujet la création d'une base ressources commune à un maximum de prestations sociales et la création d'un formulaire unique. Si le Code des relations entre le public et l'administration encadre juridiquement les échanges de données (échanges soumis à l'évaluation positive d'un droit ; ne peuvent être utilisées ultérieurement, notamment pour lutte contre la fraude ; informer l'utilisateur du partage d'information ; cryptage des données, etc.), une généralisation du partage des données pourrait nécessiter un travail juridique supplémentaire afin éventuellement de renforcer l'encadrement, mais aussi d'accélérer les flux de données.

III.2. Des limites éthiques

Rendre possible le partage d'une donnée n'est cependant pas suffisant. Cela pose aussi des questions éthiques.

Tout d'abord, l'objectif d'exhaustivité des données nécessaires au calcul de l'éventuelle éligibilité de l'ensemble de la population vivant en France n'est certainement pas atteignable. Pour le moment, la Cnaf a pour premier objectif d'avoir recours au DRM cité plus haut et de coupler ses informations avec celles collectées par les Caf (sur les allocataires actuels et les nouveaux demandeurs). Jérôme Lepage, directeur adjoint des politiques familiales de la Cnaf, propose l'agenda suivant : évaluer manuellement les droits potentiels d'un certain nombre de ses allocataires actuels en 2023, puis évaluer l'ensemble des droits des allocataires et nouveaux demandeurs d'ici 2024-2025¹⁰. Mais il souligne bien que « l'on sait très bien que plus on automatisera, plus on laissera de côté des personnes (...) qui seraient à côté

⁹ Manière de faire qui est idéalement amenée à être réduite dans un souci d'économie des pratiques administratives.

¹⁰ Fabrice Lengart, directeur général de la Cnaf.

effectivement des démarches à faire »¹¹. Si des données peuvent exister et être utilisées pour un grand nombre de ménages et d'individus en France, une partie des non-recourant n'étant pas en contact avec les services sociaux, ils ne pourront pas bénéficier des automatisations. Il y a ainsi un enjeu à favoriser les démarches d'aller-vers pour repérer ces personnes et les inclure au sein de cette démarche.

Le partage des données rappelle également la nécessité de sécuriser leur accès et leur utilisation. Un sondage de l'institut Ifop réalisé pour la Commission nationale de l'informatique et des libertés (2018) mesure que 66% des Français sont plus sensibles qu'auparavant à la question de la protection des données personnelles. On retrouve parmi les raisons les plus citées de cette prise de conscience la peur du piratage (22%), du spam (11%), les scandales médiatiques (10%), les arnaques (9%) ou encore le sentiment d'être surveillé (7%). Une crainte de transmettre des informations personnelles peut être amplifiée par les craintes associées à leur usage (ne pas savoir à quoi elles serviront et comment), mais aussi à leur transfert automatisé. Au-delà des travaux juridiques et techniques garantissant la protection des données personnelles d'autant plus nécessaire que les flux se massifient, des campagnes de communications sur l'usage et la sécurisation des données pourraient permettre de diminuer ces craintes.

Globalement, le recours à l'usage du numérique suscite de nombreuses craintes et critiques. Si le développement de l'automatisation ne s'accompagne pas d'un renforcement des moyens humains d'accompagnement et de contact, la dématérialisation des démarches administratives accentuera les effets de la fracture numérique déjà observés (Défenseur des droits 2022 ; Grellié et al. 2022). L'Observatoire de la santé et du social de Bruxelles (2017) décrit par exemple les difficultés d'accès au personnel et à obtenir des preuves matérielles des démarches : « Aujourd'hui, une part des personnes et des intervenants se perd, ne sait plus quel service contacter, ne dispose plus de documents (preuves, dossiers, etc.) et ne parvient plus à contacter de personnes responsables du dossier. »

Or l'automatisation est par définition un renforcement de la place du numérique dans la gestion et l'attribution des prestations sociales. Aujourd'hui le numérique sert à formuler et inscrire des demandes d'ouvertures de droits, à gérer et suivre les dossiers des allocations pour les travailleurs sociaux, à calculer l'ouverture, le renouvellement ou la fermeture des droits des allocataires, etc. Nous l'avons vu tout au long de cet article, automatiser le calcul et le versement étend massivement l'usage des outils numériques et le traitement des données. Le passage d'un droit quérable à proposable ou portable change et intensifie l'utilisation des outils numériques : si les allocataires savaient auparavant que les données qu'ils transmettent à une administration sont utilisées pour l'ouverture ou la gestion d'un droit en particulier, la massification de l'échange pourrait entraîner une perte de repères.

Un autre enjeu essentiel pour l'acceptabilité sociale de la réforme concerne la publicisation des processus numériques. Si une décision humaine peut être discriminante (Leduc 2008) et apparaître arbitraire aux yeux des bénéficiaires de l'action publique, une décision prise par la machine peut susciter d'autant plus de méfiances. Des militants associatifs tels que ceux de l'association « Changer de cap » dénoncent par exemple des pratiques illégales de décision

¹¹ Extrait de l'intervention de Fabrice Lenglard à la table ronde « Perspectives de l'action publique de lutte contre le non-recours » du colloque Le non-recours aux prestations sociales en France et en Europe (DREES/Odenore).

informatiques qui seraient pratiquées par les Caf. Afin de limiter de potentielles incompréhensions, méfiances et éventuels abus de droit des processus d'automatisation, la demande d'ouverture des algorithmes est posée par plusieurs auteurs (Shulz 2019; Bessis et Cotton 2021).

On doit également estimer comment seront gérés les variations de droits ainsi que les indus et rappels. Si la mensualisation du calcul des prestations permet de mieux se rapprocher de la situation financière vécue par un ménage, une plus grande stabilité des ressources est parfois préférée à une revalorisation (Secours catholique 2022). Autrement dit, la précarité peut être plus difficile à combattre au quotidien que la pauvreté. Les personnes ont en effet besoin d'avoir une visibilité sur leurs ressources actuelles et futures pour assurer la bonne gestion de leur budget. Un recalcul fréquent de leurs droits provoquant des hausses ou baisses de leurs prestations pourrait perturber un équilibre pourtant déjà difficile à atteindre. Les indus et rappels de droits sont des phénomènes fréquemment observés (Chantel et Collinet 2014; Chantel 2018). Si l'une des ambitions de la réforme est de s'approcher, dans le vocabulaire de la Cnaf, au plus près du « juste droit » (CNAF 2022), il faut s'attendre à une persistance du phénomène. Dans la mesure où les administrations deviennent beaucoup plus actives dans la proposition et l'ouverture de droits sociaux, on peut considérer qu'elles prennent également plus de responsabilités sur les sommes versées et sur les potentielles erreurs d'attributions. On doit alors veiller à l'application de l'obligation légale du débiteur de proposer la récupération des indus de manière échelonnée dans le temps¹².

III.3. Une transformation du contrat social ?

Tout ce que nous avons jusqu'ici évoqué dans ce panorama de la solidarité à la source ne concerne finalement que le volet monétaire de la protection sociale. Or nous pouvons établir une ligne de crête concernant les aspects non monétaires des politiques sociales que les organismes de sécurité sociale et le gouvernement doivent avoir en tête pour mettre en œuvre ces dispositions.

En effet, pour ce qui concerne le RSA, l'une des contreparties du versement de l'aide est l'inclusion dans des parcours d'accompagnement socioprofessionnel (Arnold et Rochut 2013; Chareyron, Le Gall, et L'Horty 2022). Par ailleurs, les bénéficiaires des prestations familiales et des aides au logement bénéficient d'un soutien des caisses d'assurance lors de situations de fragilité (Cervera et al. 2018). Or, deux allocataires du RSA sur dix ne sont pas orientés dans des parcours d'accompagnement, et lorsqu'ils le sont les défaillances sont importantes (Cour des comptes 2022). La réforme ne semble pas ouvrir de crédits supplémentaires au travail social, public ou privé, en arguant des réallocations de moyens humains liés à l'automatisation du versement des aides (voir partie 2).

À l'aune de cette dimension omise de la politique sociale, deux trajectoires complémentaires ou parallèles nous semblent envisageables. La première, qui pourrait être caricaturale, serait un monde où l'aide monétaire est automatique, sans autre action des bénéficiaires que de vérifier les montants calculés. Cela déchargerait complètement les institutions publiques de

¹² Arrêté du 14 décembre 2020 relatif au montant des plafonds de ressources de certaines prestations familiales et aux tranches du barème applicable au recouvrement des indus et à la saisie des prestations.

toute aide complémentaire en termes de résorption des vulnérabilités (logement, famille, santé) : la contrepartie de l'aide monétaire automatique serait un désengagement complet de l'aide non monétaire vers les individus responsables de leur sort. Le secteur privé pourrait alors voir son rôle renforcé, mais cette brèche dans la distribution de l'aide sociale pourrait surtout voir grandir des acteurs du secteur lucratif en défaveur du secteur associatif.

Si cette trajectoire paraît quelque peu exagérée compte tenu des forces sociales actuellement en présence, c'est vers une autre forme de contrepartie que notre regard se tourne et sur laquelle il faut s'interroger. En effet, l'instauration du RSA aura eu pour conséquence de faire entrer dans les politiques sociales le vocable de l'activation, c'est-à-dire que l'assistance doit être en contrepartie d'un objectif affiché de retour à l'emploi. En retournant aux arguments de la campagne pour l'élection présidentielle de 2022, c'est aussi la proposition d'une obligation d'activité pour les allocataires du RSA de 15 à 20 heures par semaine, sans que les contours de cette obligation soient formellement posés¹³ : bénévolat ? activité rémunérée ? service civique ? Si l'horizon d'une allocation monétaire automatique et la réduction de toutes les charges qui s'appuient sur la mobilisation des personnes pour les demander semblent s'être rapprochés, c'est également le cas d'un renforcement vers des contreparties des allocataires à s'engager dans des parcours d'accompagnement où contrôle et sanctions peuvent être coûteux pour les personnes (Dubois 2021).

IV. Étude de cas : comment automatiser l'attribution du RSA

Dans cette partie, nous illustrons la manière dont peut se concevoir l'automatisation du RSA qui est l'une des prestations phares du programme de la solidarité à la source annoncé par le gouvernement. Bien que le calendrier soit défini pour sa mise en œuvre, plusieurs zones d'ombre limiteront l'impact de l'automatisation.

IV.1. Le RSA est un dispositif d'aide sociale qui comporte deux parties

La partie monétaire est une allocation différentielle qui complète les ressources initiales du demandeur pour qu'elles atteignent un seuil garanti de ressources : c'est le principe de subsidiarité, c'est-à-dire que le RSA est activé lorsque tous les autres droits sont épuisés ou insuffisants¹⁴. Le barème du droit est calculé en fonction de la composition familiale, c'est-à-dire le fait d'être en couple ou non et le nombre d'enfants, et de la situation de résidence. En effet, un avantage en nature au titre du logement, dénommé « forfait logement », est pris en compte lorsque le foyer est propriétaire occupant sans charge de remboursement, occupant à titre gratuit ou qu'il perçoit une aide au logement supérieure au montant du forfait logement (les allocations logement sont intégrées aux ressources dans la limite du forfait logement).

¹³ Dix-neuf territoires ont été identifiés fin 2022 pour expérimenter cette refonte des parcours d'accompagnement : l'Aisne, l'Aveyron, les Bouches-du-Rhône, la Côte-d'Or, la Creuse, l'Eure, l'Ille-et-Vilaine, la Loire-Atlantique, le Loiret, la Mayenne, la Métropole de Lyon, le Nord, les Pyrénées-Atlantiques, La Réunion, la Seine-Saint-Denis, la Somme, les Vosges, l'Yonne, les Yvelines.

¹⁴ Le caractère subsidiaire du RSA implique que le bénéficiaire fasse valoir ses droits à créance alimentaire pour l'ensemble des membres du foyer, et aux prestations sociales : invalidité (dont allocation supplémentaire d'invalidité), indemnités chômage, allocation veuvage, pension de réversion, rente accident du travail, allocation de solidarité aux personnes âgées (*Aspa*).

La partie non monétaire se matérialise sous la forme d'un accompagnement social et professionnel (Domingo 2012; Cervera et al. 2018) « adapté aux besoins et organisé par un référent unique »¹⁵. C'est une logique de parcours d'insertion individualisé qui est à l'œuvre depuis la réforme de 2008 : l'accompagnement débute par une étape de diagnostic et d'orientation réalisée par le conseil départemental vers deux voies d'accompagnement, social ou professionnel (ou les deux en même temps), prises en charge par des organismes dédiés ; passé l'orientation, les allocataires s'engagent au travers de la signature d'un contrat avec la travailleuse sociale référente de suivre des démarches conduisant à l'insertion vers le marché du travail. Les personnes qui ne présentent pas de difficultés sociales majeures et qui sont disponibles pour travailler bénéficient d'une orientation vers le parcours de suivi professionnel au sein du service public pour l'emploi¹⁶. Les autres allocataires, « lorsqu'il apparaît que des difficultés tenant notamment aux conditions de logement, à l'absence de logement ou à l'état de santé font temporairement obstacle à l'engagement dans une démarche de recherche d'emploi », sont orientés vers le parcours social et sont suivis par les services d'action sociale des conseils départementaux, les Caf, les centres communaux d'action sociale ou les associations d'insertion.

L'attribution du droit est déterminée en fonction du niveau de quatre principaux types de ressources et de quatre critères administratifs du trimestre de référence (les trois derniers mois). La prestation est versée ensuite pour trois mois et le droit est réévalué chaque trimestre.

Le périmètre des ressources prises en compte est large : les revenus d'activité ou assimilés (salaires, traitements, revenus d'activité des indépendants, gratifications de stage, indemnités versées aux élus locaux, allocation d'engagement de service public, etc.) ; les revenus de remplacement (indemnité chômage ; pensions, retraites, rentes ; les prestations sociales (prestations familiales ; allocation aux adultes handicapés ; allocation différentielle internationale (ADI) et complément différentiel international (CDI) ; allocation demandeur d'asile ; allocation journalière d'accompagnement de personne en fin de vie ; aide pour la recherche d'un premier emploi) ; les revenus du patrimoine dont les intérêts des capitaux placés, y compris non imposables (livret A, livret développement durable, livret d'épargne populaire, plan épargne logement, etc.), les loyers issus de biens immobiliers (logement, terrain, local, parking, etc.) déduction faite de toutes les charges qui ne contribuent pas à la conservation ou à l'augmentation du patrimoine (taxe foncière, assurance, frais de gérance, etc.) ; les autres capitaux placés et biens immobiliers non productifs de revenus (à l'exception de la résidence principale), en fonction de leur valeur.

Les conditions administratives qui restreignent l'accès à l'ouverture des droits au RSA sont :

- l'âge : les personnes de moins de 25 ans ne sont pas éligibles, mais les personnes ayant la charge d'un enfant né ou à naître peuvent demander le RSA avant 25 ans¹⁷.

¹⁵ Section 3 de la loi n°2008-1249 du 1er décembre 2008.

¹⁶ Ce qui a deux conséquences : d'une part, les allocataires du RSA sont identifiés comme demandeurs d'emploi, ce qui signifie qu'ils doivent s'inscrire sur les registres de Pôle Emploi ; d'autre part, ils bénéficient d'un accompagnement vers l'emploi réalisé par les agents de Pôle Emploi ou par les travailleurs sociaux des associations locales spécialisées dans l'insertion vers le marché du travail.

¹⁷ De plus, les personnes âgées de 18 à 25 ans sans personne à charge ayant exercé l'équivalent d'une activité professionnelle à temps plein d'au moins deux ans, consécutifs ou non, au cours d'une période de trois ans précédant leur demande, ont accès au RSA (RSA Jeune).

- la situation de résidence : les ressortissants européens¹⁸ doivent justifier d'un droit de séjour ; les étrangers non européens doivent être titulaires d'un des titres de séjour en vigueur¹⁹ et justifier le cas échéant d'une durée de résidence en France de 5 ans ;
- la stabilité dans le logement : il est nécessaire de résider de manière permanente sur le territoire français, ce qui implique des durées de séjour hors frontière inférieures à trois mois ;
- la situation vis-à-vis du marché du travail : les élèves et les étudiants sont hors du champ d'application du RSA, à titre personnel, sauf dérogation du conseil départemental et sauf s'ils bénéficient du montant forfaitaire majoré.

Fin 2019, 75 % des allocataires étaient dans le dispositif depuis plus d'un an (Drees 2021).

IV.2. Les étapes à franchir pour parvenir à l'automatisation du droit

Le tableau 1 récapitule les quatre types d'informations à détenir pour le test d'éligibilité au RSA (ressources, famille, résidence, emploi), le type d'institution ou de base de données où sont consignées ces informations actuellement et la temporalité de l'enregistrement de ces données.

Le premier constat est la diversité des acteurs et des sources de données nécessaires à agréger pour appliquer le test d'éligibilité. La plupart sont connues et d'ores et déjà dans le flux de traitement des données : par exemple, les revenus annuels sont identifiés par la Direction générale des finances publiques (DGFIP) grâce à la déclaration de l'impôt sur le revenu et utilisés par la Cnaf et la MSA dans le cadre des contrôles des indus et rappels. D'autres sont mobilisés partiellement, comme le DRM qui est utilisé pour le calcul des aides au logement depuis 2021 et qui est en phase de test pour être incorporé pour le calcul du RSA (voir partie 1). D'autres encore sont difficilement accessibles à l'heure actuelle : la stabilité de résidence ou la situation vis-à-vis du marché du travail.

Le deuxième constat est l'hétérogénéité de la disponibilité temporelle de ces données. À terme, les informations sur les revenus, les revenus de remplacement et les prestations sociales seront connus à un niveau mensuel, mais les revenus du patrimoine ne sont pas observables sur des périodes infra-annuelles. Pour ce type de revenu, on peut admettre que les personnes couvertes par le RSA n'ont pas des niveaux de revenus du patrimoine qui les ferait passer d'un côté ou l'autre de l'éligibilité, mais on peut isoler ou retenir des personnes ayant subi de fortes variations de leurs ressources au cours de l'année. On s'éloignerait ainsi d'une partie de l'objectif de contemporanéisation du droit.

Le troisième constat est le difficile accès à des informations individuelles qui ne seraient pas connues des administrations, notamment pour ce qui a trait à la vie conjugale des personnes, lorsqu'elles ne sont ni mariées ni pacsées – dans ce cas de figure, l'information est connue de l'administration fiscale et sociale. On touche ainsi du doigt la particularité du droit social en

¹⁸ Union européenne et Espace économique européen.

¹⁹ Carte de résident, certificat de résidence de ressortissant algérien, carte de séjour temporaire « activité professionnelle » ou « vie privée et familiale » ou passeport talent ou étudiant, document attestant la qualité de réfugié.

matière familiale : les partenaires conjugaux, lorsqu'ils habitent sous le même toit, sont supposés mettre en commun les ressources. De nombreuses situations de rupture de droit sont couramment relayées par les acteurs associatifs lors de mises en couple. Il en va de même pour les ménages dits « complexes » au sens de l'Insee dans le cas de cohabitations d'adultes et d'enfants n'ayant pas nécessairement de liens familiaux. On entrevoit ici le besoin d'articuler les définitions de l'Insee²⁰ et des Caf²¹ dans le partage de données.

Ainsi, d'une manière générale, le processus d'automatisation ne va pas fondamentalement modifier l'existant. Et si la réforme tend vers un système hybride entre proposition et information, les potentiels éligibles devront sans doute continuer à être actifs dans la délivrance d'informations personnelles ou la vérification des informations contenues dans le système de calcul. L'obligation d'informations lors de changement de situation auprès des Caf ou des centres MSA demeurera donc la norme²².

Les organismes de versement vont devoir prévoir un stockage durable de ces informations en cas de requête pour confirmer la véracité des informations utilisées pour le calcul du droit (demande de l'administration) ou lorsqu'un ayant droit souhaite contester le niveau d'allocation versée. La proportion d'indus et de rappels n'étant pas rare pour le RSA, et même si la part attribuée à l'administration n'est pas connue, elle reste positive, ce qui indique que les contentieux sur le montant des droits sont susceptibles d'advenir y compris dans un monde où l'automatisme du droit adviendrait (Decamp 2022). Notons les défaillances à l'allumage de la contemporanéisation du versement des aides au logement et des régulières erreurs de calcul des Caf.

²⁰ « L'ensemble des occupants d'un même logement sans que ces personnes soient nécessairement unies par des liens de parenté », <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c1879>, consulté le 8/02/2023.

²¹ Un ménage au sens des Caf réunit l'ensemble des individus dans un même logement et partageant des charges matérielles ou financières. Le fait de vivre en colocation peut également être pris en compte par la Caf notamment dans le calcul des aides au logement.

²² Pour tout changement, les allocataires des Caf doivent notamment remplir le Cerfa 11361*02, l'avis de changement de situation pour les prestations familiales.

Informations		Collecteur données	Temporalité
Revenus	Travail	DSN / DGFIP / DRM	Mensuel / Contrôle annuel
	Remplacement	Pôle Emploi / DGFIP / DRM	Mensuel / Contrôle annuel
	Prestations sociales	Cnaf / MSA / Cnav	Mensuel / Contrôle mensuel
	Patrimoine	Banque / DGFIP	Annuel
Conditions administratives	Âge	NIR (numéro de sécurité sociale)	À la naissance
	Situation de résidence (étranger)	Préfecture	À l'enregistrement
	Stabilité de résidence	?	?
	Situation vis-à-vis du marché du travail	Pôle emploi / MDPH	?
	Conjoint.e	Marié : DGFIP / Registre d'état civil / Cnaf Pacs : DGFIP / Registre d'état civil / Cnaf Union libre : ? / Cnaf	Au moment de la déclaration de revenus (mai) / au moment de tout changement de situation
	Nombre d'enfants	Cnaf	À la naissance / séparation des conjoints

Tableau 1 : Sources d'informations nécessaires pour l'automatisation du versement du Revenu de solidarité active

Conclusion

Bien que certaines modalités de mise en œuvre pratique de la réforme soient encore floues, la proposition de « solidarité à la source » du gouvernement est intéressante tant du point de vue de l'État que des bénéficiaires. D'une part, cette réforme est une manière pour l'État de se rapprocher du « juste droit » en luttant conjointement contre les phénomènes de non-recours, de fraudes et d'erreurs de calcul du montant des prestations. À moyen terme, elle devrait également permettre de réaliser des économies de gestion et de collecte manuelle des informations sur les bénéficiaires. D'autre part, elle pourrait simplifier l'accès des ménages à leurs droits et prévenir à la fois des phénomènes de non-recours et de discontinuité de droits. Aussi, si la contemporanéisation pose des enjeux de stabilité des budgets des ménages, elle permet de s'ajuster au plus près des trajectoires.

Néanmoins, ce projet de réforme pose de nombreux enjeux techniques et éthiques contraignant sa réussite. Selon le degré d'automatisation visé, il est nécessaire d'avoir recours

à un ensemble de données sur les publics éligibles. On doit alors s'assurer de l'existence de ces données et rendre possibles d'éventuels partages de données entre administrations. Le cas du RSA montre à la fois le nombre d'administrations qui seraient concernées par ces échanges et les difficultés à réunir des données correspondant précisément aux règles de calcul (ajustement à la temporalité et changements de situation).

Les enjeux éthiques sont tout aussi importants à prendre en compte. La place du numérique dans l'application des politiques sociales est au cœur de ces questions. En matière de justice sociale, les défauts d'exhaustivité des données ne permettent pas dans l'immédiat d'inclure les personnes aujourd'hui en dehors des radars des services sociaux. Dans un contexte de « plateformisation » (J. Chevallier 2018) de la politique sociale, il existe un risque d'éloigner encore plus les bénéficiaires des administrations. Afin de garantir la confiance réciproque, nous notons pour cela la nécessité de transparence des processus administratifs et d'information auprès des publics sur l'utilisation de leurs données personnelles. Aussi, pour limiter le phénomène de « plateformisation » et de défaut d'application du volet d'accompagnement social et professionnel des bénéficiaires du RSA (Cour des comptes 2022), nous insistons sur la nécessité de réallouer les ressources économisées vers des financements de postes de travailleurs sociaux et d'insertion sociale.

Ces conclusions appellent un ensemble de sujets de discussion pour des travaux futurs.

Tout d'abord, la réforme de l'automatisation est intimement liée aux projets d'uniformisation des bases ressources. En effet, les différents revenus retenus pour être éligible à une prestation familiale ou de solidarité peuvent sensiblement différer selon les définitions administratives, y compris lorsqu'il s'agit de tenir compte d'un seul type de revenus comme ceux du travail. Le périmètre global des différentes ressources à évaluer est également hétérogène selon les prestations (Conseil d'État 2021). Uniformiser les bases ressources faciliterait en effet le partage de données entre les administrations qui travailleraient alors à partir de définitions communes. Mais ce type de projet demande des arbitrages et compromis qui font d'un côté des gagnants et de l'autre des perdants.

Ces questions étaient centrales au moment du projet de revenu universel d'activité (Sirugue 2016) dont Sterdyniak (2017) relevait la négation des spécificités des situations (retraité pauvre, mère isolée, chômeur en fin de droit, jeune, etc.) et l'absence de discussion sur le traitement des enfants dans les calculs. Plus récemment, Dutronc-Postel et al. (2021) ont estimé que la réforme du calcul des aides au logement²³ aurait provoqué sur 2021 une baisse de 2,2 milliards d'euros parmi les foyers perdants et une hausse de 1 milliard d'euros parmi les foyers gagnants. Bien qu'une meilleure lisibilité du système soit entreprise dans la solidarité à la source, les coûts induits par les réallocations de ressources ne sont pas tout à fait documentés dans le calendrier de mise en œuvre.

La réforme s'inscrit également dans le débat des idées d'alternatives aux minimas sociaux actuels, d'aucuns décrivent inefficaces ou ne parvenant pas (ou plus) à cibler les publics les

²³ L'année de référence de la base ressources pour le calcul des aides au logement est passée des revenus de l'année N-2 à la moyenne glissante sur les douze derniers mois.

plus en difficultés. Plusieurs sont proposées : fusion des prestations actuelles, revenu de base, revenu universel ou encore un revenu minimum garanti (Sterdyniak 2017). L'une des questions discutées au sein de ces réflexions étant la mise en place de l'individualisation des prestations contre le maintien de la familialisation des prestations. Si cette possibilité couplée à une prestation universelle pourrait être une manière de simplifier l'automatisation, notamment dans la partie versement où il suffirait de connaître les informations bancaires du bénéficiaire sans préjudice pour le conjoint où les parents, l'auteur émet deux réserves importantes : le coût élevé d'un revenu universel individuel pour les finances publiques ; des perdants parmi les familles avec enfants si le quotient familial est abrogé.

Dans le cadre du COCOAD (voir partie 1), la mise en place de « dix territoires zéro non-recours » a été confirmée²⁴. Ce dispositif est vu comme complémentaire à l'automatisation. Il est en effet une prise en compte de la difficulté de recueillir des données exhaustives sur l'ensemble de la population éligible. Les territoires retenus pour cette expérimentation devront mettre en place et tester des méthodes d'« aller-vers ». On s'aligne ainsi sur une démarche proactive par laquelle les administrations n'attendent plus la venue des publics, mais cherchent au contraire à s'adresser directement à eux. C'est dans le cadre de ces démarches que des publics dits « invisibles », c'est-à-dire ceux hors des radars des bases administratives de versement des droits, aussi bien parce qu'ils sont en position de non-recours cumulatifs à plusieurs aides sociales qu'en raison d'une volonté affichée de ne pas avoir accès à des dispositifs publics jugés stigmatisant, pourrait devenir une nouvelle cible de l'intervention sociale. En effet, tel qu'escompté, le calendrier de la solidarité à la source ne prévoit pas d'identifier ces publics, pour la simple raison qu'ils ne sont pas dans les données initialement traitées. Des innovations dans l'identification des publics non-couverts par les politiques publiques et dans la compréhension des mécanismes de désaffiliation permettront sans doute de parachever cette réforme paradigmatique de la protection sociale française.

²⁴ Trente-neuf ont été sélectionnés pour expérimenter des pratiques d'accès aux droits dont le socle est tourné vers le RSA et la prime d'activité. L'échelle d'action varie du quartier au département et divers publics sont ciblés pour l'accès à une pluralité de dispositifs. Les onze premiers seront déployés dans le cadre de la loi n°2022-217 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (loi dite "3DS") dès septembre 2023 (la Communauté d'agglomération du Grand Chambéry ; Dijon Métropole ; la Meurthe-et-Moselle ; Wattrelos ; Grigny ; Saint-Louis ; Flers ; les Pyrénées-Atlantique ; Montpellier ; Marseille ; la Communauté de communes du Pays de la Châtaigneraie) et vingt-huit devraient être financés dans le cadre du Pacte des solidarités et soutenus à partir de janvier 2024 (Bourg-en-Bresse ; Pont de Claix ; Grenoble ; Ricamarie ; Rennes ; Redon Agglomération ; Vannes ; la Communauté d'agglomération de Blois - Agglopolys ; la Communauté de communes de l'Île Rousse - Balagne ; la Communauté d'agglomération du pays ajaccien ; Strasbourg ; la Guadeloupe ; la Communauté Urbaine Arras ; Lille ; Saint-Denis ; Sainte-Rose ; Acoua ; la Martinique ; Talence ; la Gironde ; la Haute-Garonne ; la Communauté de communes d'Astarac Arros en Gascogne ; la Communauté de communes de la Vallée du Lot et du Vignoble ; la Communauté de communes Piège Lauragais et Malepère ; Chemillé-en-Anjou ; la Métropole de Lyon ; Bastia ; Paris).

Bibliographie

- ANTUNEZ, Kim, Etienne PERRON-BAILLY, Marc GURGAND, Clément IMBERT, et Todor TOCHEV. 2020. « Les rendez-vous des droits des Caf : quels effets sur le non-recours ? Enseignements de l'expérimentation des « rendez-vous des droits élargis » ». 47. Les dossiers de la DREES. DREES.
- ARNOLD, Céline, et Julie ROCHUT. 2013. « L'accompagnement des bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA) ». *Dares Analyses* 8.
- BESSIS, Franck, et Paul COTTON. 2021. « La réforme, le chiffrage, son modèle et ses données ». *Politix* 134 (2): 7-32.
- BOZIO, Antoine, et Joyce SULTAN. 2021. « La réforme du Universal Credit au Royaume-Uni ». Institut des politiques publiques (IPP).
- CASTELL, Laura, et E. PERRON-BAILLY. 2018. « Lutte contre le non-recours: 63% des personnes pouvant bénéficier d'une prestation sociale y accèdent après un rendez-vous des droits ». *Études et résultats*, n° 1058.
- CERVERA, Melaine, Céline EMOND, Renaud HOURCADE, Céline JUNG, et Rémi LE GALL. 2018. « Mesurer les effets de l'accompagnement social? Les principaux enseignements d'une revue de littérature ». *Revue des politiques sociales et familiales* 126 (1): 83-90.
- CHANTEL, Cécile. 2018. « Les indus et les rappels de la prime d'activité ». 182. l'e-ssentiel.
- CHANTEL, Cécile, et Pierre COLLINET. 2014. « Les indus et rappels de prestations légales des caisses d'allocations familiales ». *L'accès aux droits et le non-recours dans la branche famille de la sécurité sociale*, Dossier d'étude, , n° 173.
- CHAREYRON, Sylvain, Rémi LE GALL, et Yannick L'HORTY. 2022. « Droits et devoirs du RSA: l'impact des contrôles sur la participation des bénéficiaires ». *Revue économique* 73 (5): 735-59.
- CHEVALLIER, Ange, et Géraldine TAUBER. 2017. « Big data et protection sociale : au-delà de la lutte contre la fraude, des opportunités à saisir pour améliorer l'accès aux droits ». *Regards* 52 (2): 205-15. <https://doi.org/10.3917/regar.052.0205>.
- CHEVALLIER, Jacques. 2018. « Vers l'État-plateforme? » *Revue française d'administration publique*, n° 3: 627-37.
- CNAF. 2022. « La prévention et la lutte contre la fraude des Caisses d'allocations familiales en 2021 - Assurer le juste droit ».
- CNIL. 2018. « Les Français et la protection des données personnelles - Sondage Ifop pour la CNIL ». novembre.
- COLLINET, Pierre. 2013. « Focus—Le data mining dans les Caf: une réalité, des perspectives ». *Informations sociales*, n° 4: 129-32.
- CONSEIL D'ÉTAT. 2021. « Les conditions de ressources dans les politiques sociales : plus de simplicité, plus de cohérence ».

- COUR DES COMPTES. 2022. « Évaluation de politique publique : le Revenu de solidarité active (RSA) ». Rapport public thématique. Cour des comptes.
- DECAMP, André. 2022. « Augmenter la collecte des données plutôt qu'améliorer les relations avec les usagers ». *Revue française des affaires sociales*, n° 2: 91-104.
- Défenseur des droits. 2017. « Lutte contre la fraude aux prestations sociales : à quel prix pour les droits des usagers ? »
- . 2022. « Dématérialisation des services publics : trois ans après, où en est-on ? » Paris: Défenseur des droits.
- DEVILLE, Clara. 2018. « Les chemins du droit. Ethnographie des parcours d'accès au RSA en milieu rural ». *Gouvernement et action publique* VOL. 7 (3): 83-112. <https://doi.org/10.3917/gap.183.0083>.
- DOMINGO, Pauline. 2012. « Évaluation des effets de l'accompagnement sur les trajectoires des bénéficiaires: quels enseignements? » *Informations sociales*, n° 1: 100-107.
- DOMINGO, Pauline, et Muriel Pucci. 2011. « Annexe 1 - "Le non-recours au revenu de Solidarité active" ». In *Rapport final du Comité d'évaluation du revenu de solidarité active*.
- DREES. 2021. « Minima sociaux et prestations sociales - Ménages aux revenus modestes et redistribution ». Panoramas de la DREES.
- DUBOIS, Vincent. 2021. *Contrôler les assistés: genèses et usages d'un mot d'ordre*. Cours Et Travaux. Raisons d'agir.
- DUTRONC-POSTEL, Paul, Brice FABRE, et Chloé LALLEMAND. 2021. « Les aides au logement en temps réel: évaluation d'impact ». 35. Rapport IPP. Institut des politiques publiques (IPP).
- GOMEL, Bernard, Dominique MEDA, et Evelyne SERVERIN. 2016. « La prime d'activité rattrapée par la logique du RSA ». *Connaissance de l'emploi*.
- GRELLIE, Hugo, Quentin LE MATT, Margot VALATCHY, Vincent CARADEC, et Aline CHAMAHIAN. 2022. « La transition numérique, une menace pour le recours aux droits sociaux des personnes en situation de précarité socio-économique ». *Informations sociales*, n° 1: 64-70.
- GRIVEL, Nicolas. 2022. « Un service public numérique pour tous ». *Informations sociales* 205 (1): 5-5. <https://doi.org/10.3917/inso.205.005>.
- HANNAFI, Cyrine, Rémi LE GALL, Laure OMALEK, et Céline MARC. 2022. « Mesurer régulièrement le non-recours au RSA et à la prime d'activité : méthode et résultats ». *Les Dossiers de la DREES*, n° 92: 70.
- KESTEMAN, Nadia. 2020. « Entre illettrisme et illettronisme. Les nouveaux publics à faible autonomie administrative ». *Revue des politiques sociales et familiales* 135 (1): 65-73.

- . 2022. « Accès aux services publics : l'action de l'État, des Caf et des opérateurs publics pour l'inclusion numérique ». *Informations sociales* 205 (1): 21-32. <https://doi.org/10.3917/inso.205.021>.
- LEDUC, Sacha. 2008. « Le non-recours et les logiques discriminatoires dans l'accès aux soins ». *Vie sociale* N° 1 (1): 69-93.
- LEFEVERE, Eva, Tim GOEDEME, Marjolijn DE WILDE, et Tom DE SPIEGELEER. 2019. « Non-recours à l'intervention majorée et octroi automatique de droits: aperçu et étude de cas ». *Revue belge de sécurité sociale-Ed. Publitou*, n° 2: 251-84.
- MAZET, Pierre, et Hélène REVIL. 2018. « Vivre en situation de non-recours frictionnel. Une enquête menée dans trois Caf ». *Revue des politiques sociales et familiales* 128 (1): 51-58.
- NIELSEN, Morten Meyerhoff. 2022. « Services publics: une révolution numérique en marche ». *Informations sociales* 205 (1): 50-58.
- NIYOMWUNGERE, Maeline, et Frédéric BROUTIN. 2021. « Actions de lutte contre le non-recours à l'Aspa: ciblage par datamining ». *Retraite et société* 87 (3): 169-90.
- Observatoire de la santé et du social de Bruxelles. 2017. « Aperçus du non-recours aux droits sociaux et de la sous-protection sociale en Région bruxelloise ». Cahier thématique du Rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté 2016. Commission communautaire commune : Bruxelles.
- OKBANI, Nadia. 2022. « Réception de l'e-administration par les professionnels et mutation du travail social ». *Informations sociales* 205 (1): 38-46. <https://doi.org/10.3917/inso.205.038>.
- REVIL, Hélène. 2008. « De la quantification du non-recours à l'identification des bénéficiaires potentiels : une connaissance utile pour le travail social ». *Vie sociale* N° 1 (1): 55-68.
- ROBBEN, Franck, Thierry Desterbecq, et Peter Maes. 2006. « L'expérience de la Banque-carrefour de la Sécurité sociale en Belgique ». *Revue des politiques sociales et familiales* 86 (1): 19-31. <https://doi.org/10.3406/caf.2006.2248>.
- RODE, Antoine, et Pierre GRAVOIN. 2021. « Non-recours - une dette sociale qui nous oblige ». *Secours catholique - Odenore*.
- Secours catholique. 2022. « État de la pauvreté en France 2022 - À l'épreuve des crises, enquête sur les budgets des plus précaire ». *Rapport statistique*.
- SHULZ, Sébastien. 2019. « Un logiciel libre pour lutter contre l'opacité du système sociofiscal: Sociologie d'une mobilisation hétérogène aux marges de l'État ». *Revue française de science politique* 695 (5): 845-68.
- SIRUGUE, Christophe. 2016. « Repenser les minima sociaux : vers une couverture sociale commune ». La Documentation Française.
- STERDYNIK, Henri. 2017. « Des minima sociaux au revenu universel ? » In *Revenu universel : l'état du débat*, OFCE. OFCE ebook.

- TIMMINS, Nicholas. 2016. « Universal Credit: from disaster to recovery? » *London: Institute for Government*, 34.
- VAN OORSCHOT, Wim, et Antoine MATH. 1996. « La question du non-recours aux prestations sociales ». *Revue des politiques sociales et familiales* N° 43 (1): 5-17. <https://doi.org/10.3406/caf.1996.1725>.
- WARIN, Philippe. 2016. *Le non-recours aux politiques sociales*. « Libres cours - politique ».



Le LIEPP (Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques) est un laboratoire d'excellence (Labex) distingué par le jury scientifique international désigné par l'Agence nationale de la recherche (ANR). Il est financé dans le cadre des investissements d'avenir de l'IdEx Université Paris Cité (ANR-18-IDEX-0001).

www.sciencespo.fr/liepp

A propos de la publication

Procédure de soumission :

Rédigé par un ou plusieurs chercheurs sur un projet en cours, le *Working paper* vise à susciter la discussion scientifique et à faire progresser la connaissance sur le sujet étudié. Il est destiné à être publié dans des revues à comité de lecture (peer review) et à ce titre répond aux exigences académiques. Les textes proposés peuvent être en français ou en anglais. En début de texte doivent figurer : les auteurs et leur affiliation institutionnelle, un résumé et des mots clefs.

Le manuscrit sera adressé à : liepp@sciencespo.fr

Les opinions exprimées dans les articles ou reproduites dans les analyses n'engagent que leurs auteurs.

Directrice de publication :

Anne Revillard

Comité de rédaction :

Ariane Lacaze, Andreana Khristova

Sciences Po - LIEPP
27 rue Saint Guillaume
75007 Paris - France
+33(0)1.45.49.83.61
liepp@sciencespo.fr

