Évaluation du répertoire national commun de la protection sociale : bilan et perspectives

Annexes

Benjamin FERRAS Carole LÉPINE

Membres de l'Inspection générale des affaires sociales

2021-011R
Juin 2021

SOMMAIRE

ANNEXE 1 : PRESENTATION GENERALE DU RNCPS - APPROCHE HISTORIQUE ET CADRE JURIDIQUE GENERAL 5

ANNEXE 2 : GOUVERNANCE, PILOTAGE, MOYENS DU RNCPS 33

ANNEXE 3 : DONNEES GENERALES SUR L'UTILISATION DU RNCPS 49

ANNEXE 4 : RESULTATS DE L'ENQUETE EN LIGNE REALISEE AUPRES D'UTILISATEURS DU RNCPS..... 89

ANNEXE 5 : PRINCIPAUX USAGES DU RNCPS ET EVOLUTIONS SOUHAITEES PAR LES UTILISATEURS, PAR BRANCHE OU ORGANISME 135

ANNEXE 6 : LA PROTECTION DES DONNEES PERSONNELLES 175

ANNEXE 7 : CHOIX D'ARCHITECTURE ET CONTRAINTES TECHNIQUES D'EVOLUTION DU RNCPS 187

ANNEXE 8 : LA BANQUE CARREFOUR DE SECURITE SOCIALE (BCSS) BELGE 207

ANNEXE 9 : DOMICILE, RESIDENCE, ADRESSE DE CORRESPONDANCE 223

ANNEXE 1 : Présentation générale du RNCPS - approche historique et cadre juridique général

Table des matières

ANNEXE 1 : PRESENTATION GENERALE DU RNCPS - APPROCHE HISTORIQUE ET CADRE JURIDIQUE GENERAL 5

1 DES TRAVAUX DE DEVELOPPEMENT LONGS, LIES A L'AMPLEUR ET AU CARACTERE INEDIT DU PROJET 7

2 UN OUTIL DE VERIFICATION DU RECOURS A BON DROIT AUX PRESTATIONS, UN MOYEN NOUVEAU DE CONTROLE POUR LUTTER CONTRE LA FRAUDE 10

3 LA LUTTE CONTRE LE NON RECOURS : UN OBJECTIF AFFICHE INITIALEMENT ET REGULIEREMENT RAPPELE MAIS QUI DEMEURE DE SECOND RANG 12

4 LE CHOIX INITIAL DE PRESENTER DES DONNEES DIRECTEMENT INOPPOSABLES ET SES CONSEQUENCES SUR L'OUTIL 14

ÉCLAIRAGE N°1 : MODIFICATIONS APPORTEES SUCCESSIVEMENT A L'ARTICLE L. 114-12-1 DU CODE DE LA SECURITE SOCIALE REGISSANT LE RNCPS 19

ÉCLAIRAGE N°2 : PRESTATIONS ET MONTANTS AFFICHES DANS LE RNCPS 21

4.1 LISTE DES PRESTATIONS DU RNCPS 22
4.2 LISTE DES MONTANTS DISPONIBLES EN DRM (NORME NEORAU) 31

Cette annexe vise à présenter les principes clefs régissant le répertoire national commun de la protection sociale (RNCPS), en rappelant son contexte d'élaboration, en soulignant les choix effectués pour ce répertoire, choix techniques et juridiques qui ont eu des effets structurants et qui peuvent pour partie être réinterrogés.

Ces différents angles d'analyse sont proposés successivement : en rappelant l'ampleur du projet et ses délais –importants et justifiés - de mise en œuvre (1) ; en soulignant que ce répertoire permet un traitement nouveau qui a pour objectif principal de lutter contre la fraude (2) et donc, subséquemment en mettant en avant que si le RNCPS a toujours été également présenté comme un outil de nature à faciliter l'accès aux droits sociaux, dans les faits, cet usage demeure moins relativement moins développé (3) et, enfin, en insistant sur les conséquences du choix initial – qui devrait être reconsidéré- que les données proposées *via* le traitement permis par le RNCPS n'aient pas de portée opposable (4).

Cette annexe présente également deux éclairages permettant au lecteur de prendre :

- La mesure des évolutions successives de la base législative régissant le RNCPS, évolutions qui ont conduit à étendre le champ des organismes utilisateurs et à préciser le contenu du répertoire (éclairage 1) ;
- Connaissance des contenus du répertoire *via* la présentation des prestations et informations qu'il propose aux utilisateurs (éclairage 2).

1 Des travaux de développement longs, liés à l'ampleur et au caractère inédit du projet

Créé par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2007[81], le répertoire national commun de la protection sociale (RNCPS) permet à l'ensemble des organismes de protection sociale ainsi qu'aux collectivités territoriales et à leurs groupements, d'accéder aux informations essentielles de gestion disponibles dans les fichiers des différents acteurs de la protection sociale. Cet accès est possible si l'entité consultant le RNCPS dispose à la fois, pour chaque personne dont elle souhaite vérifier la situation, de son numéro d'identification au répertoire des personnes physiques (NIR, fréquemment appelé « numéro de sécurité sociale ») et de son nom –patronymique ou de famille.

Les informations proposées pour chaque assuré social sont celles dont disposent les différents organismes de gestion de la protection sociale contribuant au dispositif. Elles concernent en particulier :

- Les données d'état civil de l'intéressé ;
- Son ou ses adresse(s) et, le cas échéant, les données complémentaires de contact disponibles ;

[81] Voir article L. 114-12-1 du code de la sécurité sociale issu de l'article 138 de la loi n° 2006-1640 du 21 décembre 2006 de financement de la sécurité sociale pour 2007. Cette disposition a donné lieu à une censure partielle du Conseil constitutionnel : le texte initial prévoyait que le décret d'application nécessaire était non seulement pris en Conseil d'Etat mais aussi sur la base d'un avis conforme de la CNIL. Le Conseil a considéré impossible d'encadrer de cette manière les marges d'appréciation du pouvoir réglementaire et a donc censuré cette exigence d'un avis conforme. Voir Conseil constitutionnel, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2007*, décision n° 2006-544 DC du 14 décembre 2006, considérants 35 à 38.

- La liste des organismes lui versant des prestations (ou lui ayant versé des prestations dans une approche « historique ») et les coordonnées de ces organismes pour faciliter l'exercice éventuel du « droit de communication » ;
- Le type et la nature des prestations versées (approche au moment de la consultation et avec un historique précisant les périodes passées ou en cours de versement des droits) ;
- Depuis la mise en place du dispositif de ressources mutualisées (DRM), les montants de ces prestations.

Ce traitement a été à l'origine conçu comme un dispositif de partage d'informations permettant de surmonter la fragmentation des données de gestion de la protection sociale entre les différents acteurs et en particulier les régimes, branches et organismes compétents pour certaines populations (cloisonnements liés à la compétence socio professionnelle de certains acteurs issus d'un système issu du « modèle » bismarckien).

Au total, il permet aux acteurs habilités d'accéder aux informations personnelles, relatives à plusieurs dizaines de millions d'assurés sociaux ou de bénéficiaires, détenues par plus de 60 institutions nationales, 90 organismes ou fonds nationaux, et 1 000 organismes gestionnaires.

Le répertoire national commun des organismes de protection sociale est dédié à la situation de la protection sociale d'un individu <u>sous le seul angle des soutiens qui lui sont apportés</u>[82]. Il permet donc d'accéder aux situations de l'ensemble des bénéficiaires des prestations et avantages de toutes natures. Sont identifiées dans le RNCPS toutes les personnes immatriculées ou affiliées à titre personnel par une des entités de protection sociale contribuant, qu'elles aient bénéficié de soutiens, qu'elles en bénéficient ou qu'elles puissent en bénéficier en cas de réalisation d'un risque (maladie en particulier). En revanche, le RNCPS ne comporte aucune donnée concernant les cotisants : si la qualité de non salarié peut être déduite d'une situation ou d'une affiliation à un régime ou une caisse, aucune donnée n'est proposée à ce sujet par le RNCPS qui ne précise pas davantage si un individu est salarié ou fonctionnaire et ne permet pas d'accéder aux données concernant son employeur. Le RNCPS est centré sur les prestations offertes au titre de la protection sociale. Il n'existe pas de lien entre les données du RNCPS et celles disponibles *via* la déclaration sociale nominative (DSN) ou les déclarations préalables à l'embauche (DPAE). De même si des données relatives à la situation d'activité ou d'emploi, à l'entité d'emploi ou de rattachement au niveau des revenus d'activité est potentiellement disponible auprès de tout ou partie des entités contribuant au RNCPS, ces données ne sont pas proposées *via* le répertoire.

Le RNCPS ne comprend en outre des informations que sur les soutiens apportés au titre de la seule protection sociale légale et obligatoire, tant dans ses dimensions de sécurité sociale, de protection sociale obligatoire (chômage, retraites complémentaires en particulier) que d'aide et d'action sociales. Le RNCPS ne permet pas d'accéder aux informations concernant des protections supplémentaires et facultatives (mutuelles, compagnies d'assurance et institutions de prévoyance) considérées comptablement comme relevant du champ de la protection sociale[83]. Il ne permet pas davantage d'accéder aux informations concernant l'ensemble des autres soutiens apportés par des collectivités publiques : **les soutiens et prestations facultatifs d'aide et d'action sociales ne**

[82] Le terme soutiens est ici employé en ce que le RNCPS permet (voir infra, éclairage 2) de savoir si un individu bénéficie d'un avantage ou d'un soutien qui ne correspond pas *stricto sensu* à une prestation tel que la complémentaire santé solidaire par exemple. Dans la suite du propos, par facilité, il est néanmoins fait référence régulièrement à la notion de « prestation » qui doit donc être appréciée au sens large comme correspondant à cette notion de « soutiens » le plus souvent.

[83] Au sens des comptes de la protection sociale, voir DREES, *La protection sociale en France et en Europe en 2018 - Résultats des comptes de la protection sociale - édition 2020*, juin 2020.

figurent pas dans le RNCPS et en particulier l'ensemble des soutiens extralégaux apportés par les collectivités territoriales (régions, départements et communes).

A la date de la mission, la couverture par le répertoire de l'ensemble de la population des bénéficiaires n'était pas exhaustive. 3 % d'entre eux n'y figurent pas, principalement des personnes qui n'ont pas de NIR certifié ou de NIA[84].

De plus, outre le fait que des pans entiers de la protection sociale (voir *supra*) ne sont pas accessibles *via* le RNCPS, à la date de la mission, ne contribuaient pas au RNCPS, pour un nombre d'informations ou d'individus limités au regard de la population proposée par l'outil :

- La Caisse des français de l'étranger (CFE) qui a cependant lancé des travaux préparatoires pour à terme, contribuer au répertoire ;
- L'Assemblée nationale pour le risque retraite et les montants de prestations pour l'ensemble des bénéficiaires ;
- Le Sénat pour le risque retraite et les montants de prestations pour l'ensemble des bénéficiaires ;
- La Caisse de retraite et de prévoyance des clercs et employés de notaires (CRPCEN) s'agissant des risques maladie et maternité ;
- Plusieurs caisses de congés payés (caisse de congés payés de Bordeaux et de la région, Union des caisses de compensation des congés payés des ports) ;
- La Banque de France, en ce qui concerne les risques accidents du travail et le chômage ;
- Le Port autonome de Strasbourg s'agissant du risque retraite.

Au plan technique, on rappelle que **le RNCPS est exclusivement un outil de consultation de données issues de systèmes tiers :** aucune saisie n'est possible, pour modifier ou actualiser une donnée ; le RNCPS n'est que le reflet des données figurant dans les bases de gestion des régimes et organismes ; logiquement aucun agent consultant le RNCPS ne peut intervenir pour compléter ou modifier ces données qui relèvent toutes de l'intervention de chaque organisme de gestion ; le RNCPS n'est donc en aucun cas un outil commun de gestion de tout ou partie des données utilisées par les organismes ; son objectif – déjà très important- est de proposer une « photo » à un moment donné de la situation d'un individu en matière de protection sociale. Cette situation est bien une « photo » en ce qu'elle ne peut être retouchée et en ce qu'elle ne reflète que la vue disponible à l'instant de la consultation (un organisme de gestion peut modifier dans son applicatif métier la situation de l'intéressé postérieurement à la consultation du RNCPS par un agent d'une autre entité, cette intervention peut logiquement conduire à modifier les droits sociaux de l'intéressé, et donc les données offertes en consultation au RNCPS).

Cinq années ont été nécessaires à la bonne mise en place de ce répertoire, qui a été mis en service au début de l'année 2012, mais qui n'a été alimenté en routine par les principaux régimes de protection sociale que dans le courant de l'année 2013[85].

---

[84] Cela concerne majoritairement des bénéficiaires âgés ou résidant à l'étranger. Il s'agit d'une estimation à dire d'experts de la DSS, seuls les organismes peuvent donner la volumétrie des NIR non certifiés.

[85] Voir Laurent Gratieux et Olivier le Gall, *L'optimisation des échanges de données entre organismes de protection sociale*, rapport IGAS (2015-090R1) et IGF (2015-N-055), février 2016.

De même, quatre années ont été nécessaires, entre 2015 et 2020, pour que le montant des prestations en espèces soit affiché dans le RNCPS, au bénéfice des travaux conduits dans le cadre de la DSN combinés au dispositif PASRAU (Passage des revenus autres), mis en place dans le cadre de la retenue à la source de l'impôt sur le revenu, permettant d'accéder aux revenus de remplacement ; ces deux évolutions ont permis de déployer la bases de ressources mensuelles permettant d'accéder aux différents types de revenus par nature et avec le détail des montants disponibles et utiles (revenus d'activité, autres revenus et revenus de remplacement dont les prestations sociales).

Ces délais de mise en œuvre s'expliquent logiquement par l'importance des coûts de coordination liées à la multitude des organismes ou administrations parties prenantes au projet : la direction de la sécurité sociale (DSS), assurant la maîtrise d'ouvrage, la caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV), chargée de la maîtrise d'œuvre informatique, et les 90 organismes amenés à alimenter le répertoire.

De plus, les travaux de définition du contenu, du format du répertoire, de spécification des données et des règles de gestion, de conception et de réalisation des infrastructures techniques, réalisés par la CNAV, en coopération avec les organismes contributeurs, se sont ajoutés à ceux réalisés par les organismes contributeurs, à savoir les travaux d'adaptation de leur infrastructure pour fournir les données, et l'évolution de leurs applicatifs en conséquence. La complexité du chantier a nécessairement entraîné d'importants travaux de fiabilisation des données et du NIR dans les organismes qui ne les avaient pas encore menés. Des conventions de partenariat ont été établies entre la CNAV et chacun des organismes[86] concernés, soit près d'une centaine.

Ainsi, la mission comprend la préoccupation du Parlement ce que ce dispositif -souhaité par la représentation nationale, introduit par amendement parlementaire et voté par ses soins- soit mis en œuvre et déployé le plus rapidement possible. Pour autant, les contraintes de déploiement et la complexité des opérations ne doivent pas être sous-estimés. Les délais nécessaires aux opérations de maintenance évolutive, passées ou futures du RNCPS et ayant un impact sur près d'une centaine d'entités ayant des organisations, des modes de gestion et des systèmes informatiques différents sont nécessairement longs. D'autant plus que le RNCPS ne peut constituer la seule et unique priorité : les autres évolutions légales et réglementaires intervenant en parallèle doivent également être déployées et mises en œuvre. Comme tout chantier transverse et d'ampleur, le RNCPS se heurte logiquement à d'éventuelles autres priorités au sein de la « communauté RNCPS », tout comme au sein de chaque organisme devant s'impliquer dans le projet. En dépit de cette lourdeur, le projet a été mené à bien et le répertoire est désormais considéré comme un outil non seulement nécessaire mais aussi indispensable par les agents l'utilisant (voir annexes 4 – enquête auprès des utilisateurs et 5 – analyse des usages).

2 Un outil de vérification du recours à bon droit aux prestations, un moyen nouveau de contrôle pour lutter contre la fraude

La création du RNCPS résulte d'une disposition de la LFSS pour 2007 issue d'un amendement parlementaire[87] déposé à la suite des travaux menés en 2005 par la mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale portant sur l'organisation et la gestion des

[86] Ces conventions portent en particulier sur le fonctionnement et la mise à disposition des données (définition des modalités de spécifications communes de fonctionnement, de collecte et de restitution des données).
[87] Déposé par Pierre Morange, Jean-Pierre Door et Jean-Michel Dubernard.

organismes de sécurité sociale[88]. Les travaux étaient ainsi justifiés par la recherche d'actions communes et mutualisées, sources d'efficience, par exemple en développant les actions conjointes de lutte contre les fraudes. Aussi, la finalité première du RNCPS lors de sa conception visait-elle clairement à renouveler la politique de contrôle et de lutte contre la fraude aux prestations sociales. Le diagnostic était le suivant : alors que la lutte contre la fraude aux cotisations sociales donnait lieu à des actions de contrôle de longue date, le contrôle du versement à bon droit des prestations demeurait largement perfectible[89]. D'ailleurs, ce répertoire codifié à l'article L.114-12-1 du code de la sécurité sociale (CSS) figure dans le chapitre dévolu aux dispositions communes à l'ensemble des régimes et organismes relatives à la lutte contre les fraudes[90]. En effet, l'objectif des pouvoirs publics était, dès le déploiement du dispositif, de « [*contribuer] au renforcement de l'efficience des contrôles. La consultation du RNCPS va en effet permettre non seulement de connaître l'ensemble des prestations versées et des données d'adresse de l'allocataire, mais aussi d'informer plus facilement les autres organismes concernés en cas de constatation d'une fraude (…*)»[91].

En 2015, les premiers travaux d'évaluation du RNCPS réalisés par une mission conjointe des inspections générales ont mis en évidence l'utilité du répertoire pour fiabiliser les informations transmises par les assurés ou allocataires sollicitant une couverture ou mettant à jour leurs dossiers, par exemple lors de l'instructions des demandes de prestations, et les difficultés à établir une répartition précise des usages par finalité[92]. Plus largement, le RNCPS s'inscrit dans le cadre de l'approfondissement du « droit de communication » qui permet à un organisme de disposer d'informations détenues par des tiers au sein de la sphère sociale ou par d'autres administrations publiques (voir les articles L. 114-9 et s. CSS et en particulier les articles L. 116-1 à 3). Le RNCPS permet de faciliter l'accès aux données détenues par des tiers pour contrôler le versement à bon droit des prestations et lutter contre les inexactitudes, les erreurs ou les fraudes.

En pratique, la consultation du RNCPS intervient à trois moments de gestion d'un dossier : lors de l'instruction d'un dossier « à bon droit » ou contrôle *a priori*[93] ; à l'occasion du contrôle *a posteriori* des droits ouverts par des actions adaptées de contrôle [94] ; enfin, dans le cadre des actions de simplification et de facilitation de l'accès aux droits (lutte contre le « non recours »). *In fine*, il ressort que cet outil de consultation répond à trois objectifs principaux : instruire les droits devant être

---

[88] Voir Jean-Pierre Door, *L'organisation et le coût de gestion des branches de la sécurité sociale*, Assemblée nationale, Mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale, Rapport d'information, novembre 2005.

[89] Pour une approche historique et critique de ce nouveau mode d'action publique, voir Vincent Dubois et Marion Lieutaud, *La « fraude sociale » en questions - La naturalisation d'une thématique politique au prisme des questions à l'assemblée nationale (1986-2017) in* Revue française de science politique 2020/3-4 (Vol. 70), pages 341 à 371 et Vincent Dubois, *Contrôler les assistés : Genèses et usages d'un mot d'ordre*, Raisons d'agir, avril 2021.

[90] L'article L. 114-12-1 figure ainsi dans la section 2 « Contrôle et lutte contre la fraude » du chapitre 4 *ter* « Dispositifs de contrôle et relatifs à la lutte contre la fraude » du titre 1 « Généralités » du livre Ier « Généralités - Dispositions communes à tout ou partie des régimes de base » du code de la sécurité sociale.

[91] Circulaire de la DSS n°2012-32 interministérielle du 23 janvier 2012 relative à la généralisation des dispositions du plan de coopération renforcée de lutte contre les fraudes aux prestations versées par les caisses d'allocations familiales.

[92] Voir, en particulier, Laurent Gratieux et Olivier le Gall, *L'optimisation des échanges de données entre organismes de protection sociale*, rapport IGAS (2015-090R1) et IGF (2015-N-055), février 2016. La mission estimait difficile de quantifier les parts respectives de ces finalités (instruction, contrôle, facilité d'accès) dans la consultation du répertoire, dont plusieurs pouvaient être présentes lors d'une seule consultation. La mission n'avait à l'époque pu disposer de statistiques ventilées par motifs ni par fonctions exercées par l'agent ou service d'appartenance.

[93] En effet, les agents qui instruisent les droits aux prestations peuvent, comme les agents chargés d'effectuer des contrôles *a posteriori*, vérifier la cohérence des informations déclarées par les assurés aux différents organismes. Le RNCPS permet de vérifier les ressources, l'absence de doublons de prestations, et l'existence d'une résidence en France.

[94] Le RNCPS a vocation à apporter aux différents organismes une aide à la détection des anomalies et des fraudes : « *la consultation de ces fichiers par voie de réquisition dans le cadre des enquêtes judiciaires doit permettre d'éviter de devoir multiplier les réquisitions auprès des différentes caisses et d'avoir un accès centralisé à l'information* » : Circulaire du 7 juin 2011 relative à la mise en œuvre du plan national de coordination de la lutte contre la fraude pour 2011 (ministère de la justice).

ouverts lors de la *primo* instruction, contrôler les droits ouverts au cours de leur versement et, enfin, simplifier l'accès aux droits en détectant les phénomènes de non recours.

Les travaux de la mission (voir annexes 4 – enquête auprès des utilisateurs et 5 – analyse des usages) mettent en avant que le RNCPS est souvent mentionné parmi les outils devant être consultés par les agents gestionnaires, les vérificateurs, les inspecteurs ou les contrôleurs dans les instructions nationales ou locales. Tel n'est pas le cas en ce qui concerne les agents chargés de l'accueil physique ou téléphonique qui disposent à titre principal d'outils de type CRM (*Customer Relationship Management* ou gestion de la relation client / usager) et d'un accès aux données de gestion non pour tous les organismes sociaux mais avant tout pour leur organisme d'emploi. Les pratiques opérationnelles de gestion constatées par la mission et mentionnées par les acteurs suivent logiquement cette approche. Même dans le cadre de « rendez-vous des droits » conduisant à une approche plus globale de la situation d'un usager, tant les agents des caisses d'allocations familiales que ceux des caisses de mutualité sociale agricole ne recourent pas de manière systématique au RNCPS. Ainsi, lorsque l'on interroge les agents sur la dimension de facilitation de l'accès au droit permise par le RNCPS, l'usage indiqué correspond à l'utilisation du RNCPS comme outil de fiabilisation, lors de l'instruction de la demande d'une prestation spécifique, pour assurer le versement du bon ou du juste droit pour la seule prestation demandée et éviter des indus et trop perçus.

Ainsi à un usage routinier et souvent quotidien par les services de gestion pour ouvrir et liquider un droit particulier ou par les services de vérification et de contrôle pour garantir le versement à bon droit de la prestation, répond un usage très marginal en matière de lutte contre le non recours au droit.

3 La lutte contre le non recours : un objectif affiché initialement et régulièrement rappelé mais qui demeure de second rang

En raison de son caractère interbranches et inter régimes, le RNCPS peut, plus de 10 années après sa création, paraître l'outil idéal pour repérer des bénéficiaires potentiels de droits. Ainsi le rapport de l'IGAS d'évaluation des réponses apportées par les opérateurs pour favoriser l'inclusion numérique[95] proposait de développer des actions de repérage du recours aux droits en s'appuyant sur le RNCPS ou la base de ressources mensuelles. Toutefois l'autorisation du traitement, telle qu'elle a été définie juridiquement en 2009[96], n'a pas prévu un tel usage, et n'a pas été modifiée depuis.

En pratique, le RNCPS (voir *supra*) n'est pas utilisé comme un outil permettant de manière systématique de détecter les situations de foyers ou d'individus pouvant bénéficier d'une prestation ou d'une aide mais n'en ayant pas fait la demande (logique du « aller vers »). Deux cas d'usage ont cependant pu être identifiés par la mission à ce titre.

Le repérage du non recours *via* le RNCPS peut intervenir à l'occasion de l'examen de la situation individuelle de l'usager. Cela suppose que la consultation du répertoire soit motivée par un examen global de la situation du bénéficiaire, et non pas uniquement dans un but précis, pour

[95] Voir Philippe Burnel, Julien Méjane et Adeline Rouzier-Deroubaix, *Garantir un numérique inclusif : les réponses apportées par les opérateurs de la protection sociale*, rapport IGAS (n°2019-033), décembre 2019.
[96] Décret n° 2009-1577 du 16 décembre 2009 relatif au Répertoire national commun de la protection sociale.

recueillir ou vérifier une donnée[97] en vue d'analyser une situation uniquement du point de vue de l'organisme considéré ou au regard du droit à une prestation particulière.

De plus, quelques-unes des alertes du moteur d'analyse, inclus dans le traitement, sont configurées pour détecter des droits potentiellement non réclamés, du fait des liens qui peuvent exister entre les prestations (existence de « droits connexes »). Par exemple, il est signalé à l'utilisateur que la perception de l'allocation veuvage peut potentiellement ouvrir droit à la CMUC (couverture maladie universelle complémentaire) ou à l'ACS (aide à l'acquisition d'une complémentaire santé) ; ces deux prestations étant devenues la CSS (complémentaire santé solidaire[98]). De même, le bénéfice du RSA socle, de l'AAH, de la prime d'activité, du complément de retraite, ou encore de l'allocation supplémentaire d'invalidité doivent conduire à apprécier les droits du bénéficiaire et de son foyer à une couverture complémentaire santé solidaire : les conditions de ressources sont présumées remplies mais le respect des autres conditions doit cependant être vérifié. Les travaux de la mission soulignent que ce dispositif d'alerte est notablement moins développé en matière d'accès aux droits qu'en ce qui concerne la lutte contre la fraude (alertes relatives aux situations de cumuls de prestations notamment) et qu'il pourrait donc être encore enrichi et approfondi.

Le repérage des bénéficiaires potentiels de droits pourrait résulter de l'application de requêtes collectives assurée *via* le RNCPS. De telles requêtes pourraient être établies à partir de l'analyse générale de données permettant de mieux cibler certaines prestations (par exemple, l'analyse des données conduit à souligner que le non recours est plus fort sur telle catégorie et pour telle prestation) ou des bénéficiaires potentiels (listes d'usagers dont la situation devrait être vérifiée / qui pourrait être sollicité).

Ce recours au RNCPS s'inscrirait en appui aux opérations de « *data mining* » menée par les différents réseaux de protection sociale. Les travaux de la mission comme ceux conduits préalablement[99] permettent de souligner que ces opérations de *data mining* sont actuellement largement orientées vers la lutte contre les fraudes et qu'elles sont souvent conduites par chaque branche ou réseau sur son champ propre d'intervention sans recherche de coordination ou de mutualisation des activités. Toutefois, le recours aux consultations dites de masse ou collectives du RNCPS est des plus ardus pour des raisons techniques. De plus, comme on le verra, le répertoire ne stocke pas les données, ce qui rend compliquée l'élaboration des requêtes de masse. Une opération de repérage a été expérimentée par la CNAF (cf. encadré 1 ci-dessous sur le dispositif « Rendez-vous des droits»)[100] mais cette démarche demeure isolée à la connaissance de la mission.

---

[97] Ce qui parait être le cas d'usage le plus fréquent, cf. § infra

[98] Tous les ajustements liés à la mise en place de cette prestation en semblent pas encore avoir été apportés par le RNCPS.

[99] Voir Laurent Gratieux et Olivier le Gall, *L'optimisation des échanges de données entre organismes de protection sociale*, rapport IGAS (2015-090R1) et IGF (2015-N-055), février 2016 ; Laurent Caussat, Antoine Delattre, Michel Fuzeau et Emmanuelle Walraet, *La modernisation de la délivrance des prestations sociales*, rapport IGAS (2017-039R) et IGF (2017-M-021), juin 2017 ; Christine Cloarec-Le Nabour et Julien Damon, *La juste prestation pour des prestations et un accompagnement ajustés*, rapport au Premier ministre, septembre 2018 ; Nathalie Goulet et Carole Grandjean, *Lutter contre les fraudes aux prestations sociales, un levier de justice sociale pour une juste prestation*, rapport au Premier ministre, octobre 2019 ; Cour des comptes, *La lutte contre les fraudes aux prestations sociales*, Communication à la commission des affaires sociales du Sénat, septembre 2020 ; Jean-Marie Vanlerenberghe, *Rapport fait au nom de la commission des affaires sociales sur la proposition de loi tendant à appliquer vingt-quatre mesures urgentes pour lutter contre les fraudes sociales*, Sénat, mars 2021.

[100] Voir Philippe Burnel, Julien Méjane et Adeline Rouzier-Deroubaix, *Garantir un numérique inclusif : les réponses apportées par les opérateurs de la protection sociale*, rapport IGAS (n°2019-033), décembre 2019.

Encadré 1 : Le recours au RNCPS dans le cadre de l'expérimentation « Rendez-vous Des Droits Élargis »

La CNAF s'est engagée depuis 2013 dans le cadre de sa convention d'objectifs à mener une action visant à réduire le non-recours aux prestations sociales. Plus de 200 000 allocataires sont reçus chaque année dans le cadre de « rendez-vous des droits » au cours desquels les agents des CAF expertisent la situation des personnes au regard des prestations sociales et de dispositifs, gérés ou non par les CAF. Ce dispositif a été étendu depuis 2014 à des populations inconnues des CAF (demandeurs d'emploi inscrits à Pôle Emploi en fin de droits) et pour lesquelles la présomption d'éligibilité aux prestations sociales est suffisamment élevée, dans le cadre d'une expérimentation « Rendez-vous Des Droits Élargis (RDDE) ».

Avant le rendez-vous, l'état des droits ouverts de chacune des personnes est récupéré dans le RNCPS par une requête collective (liste des NIR des personnes concernées). Ce traitement a obtenu un avis favorable de la CNIL en avril 2017. Les requêtes ont été passées également *a posteriori* du rendez-vous en Caf (soit 3 passages en tout : avant la phase d'entretien, ensuite 3 mois après puis 6 mois). La comparaison des droits ouverts entre les deux périodes a permis d'évaluer l'impact du dispositif du « Rendez-vous Des Droits ». Ainsi, au cas d'espèce, le recours au RNCPS a en particulier permis de mesurer l'impact d'une démarche attentionnée permettant de faciliter le recours aux droits mais il n'est pas présenté comme l'outil fédérateur et principal permettant de faciliter l'accès aux droits des usagers.

Source : Mission d'après note de la Commission des Prestations Légales et de la Législation du 23 janvier 2019, « Rendez-vous des droits élargis : présentation méthodologique et premiers éléments de connaissance »

Comme le souligne la CNAF dans une note produite à l'attention de la mission[101], la sécurisation juridique de ces opérations pose question, dans la mesure où les organismes ne sont pas juridiquement habilités à connaître de la situation de populations inconnues de leur(s) régime(s) pour lutter contre le non-recours aux droits. Chaque régime n'est réputé ne connaître que les situations des personnes relevant de son champ de compétence : d'une part, l'absence d'immatriculation ou d'affiliation ou, d'autre part, l'immatriculation ou l'affiliation dans un autre régime ou une autre branche ne sont pas au sens strict compris dans le cadre juridique actuel.

En toute hypothèse, outre une clarification juridique que la mission estime utile et nécessaire, la généralisation de requêtes collectives, quel que soit leur finalité (contrôle, lutte contre le non recours) est subordonnée à des évolutions techniques du dispositif RNCPS (voir *infra* et annexe 7 – architecture et choix techniques). De plus, ces consultations de masse ou collectives devraient logiquement être pensées en lien avec les autres actions de *data mining* et de fiabilisation menées par les branches à leur seule initiative ou dans le cadre d'approches plus concertées et coordonnées.

4 Le choix initial de présenter des données directement inopposables et ses conséquences sur l'outil

L'autorisation du traitement, définie par décret dès 2009[102], ,ne prévoit pas que les données du RNCPS soient directement opposables aux assurés ou aux tiers. Ainsi, l'article R. 114-19 CSS précise (nous soulignons) :

« Ce traitement a pour finalités de :
« 1° <u>Simplifier les démarches</u> des bénéficiaires de droits et prestations <u>par la mise en commun</u>, entre les organismes, <u>d'informations dont la fiabilité est garantie par les organismes qui les fournissent</u> ;

[101] Note CNAF du 24 mars 2021 sur la mission d'évaluation relative au RNCPS.
[102] Voir décret n° 2009-1577 du 16 décembre 2009 relatif au Répertoire national commun de la protection sociale.

« 2° Améliorer l'appréciation des conditions d'ouverture, la gestion et le contrôle des droits et prestations des bénéficiaires de la protection sociale, par l'identification des bénéficiaires et ressortissants, par l'information des organismes habilités sur l'ensemble des rattachements, droits et prestations de leurs ressortissants et par l'aide apportée à ces organismes pour la détection de droits et prestations manquants ainsi que des anomalies et des fraudes ;
« 3° Rationaliser et fiabiliser, par l'utilisation des données d'identification du système national de gestion des identifiants géré par la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés, les échanges de données entre les organismes de protection sociale, mentionnés notamment à l'article L. 114-12 du code de la sécurité sociale ainsi que les échanges entre ces organismes et les administrations fiscales prévus par le présent code ;
« 4° Produire des statistiques anonymes à des fins de contrôle de la qualité des procédures ou de dénombrements relatifs à l'ensemble des informations contenues dans le RNCPS. »

Les informations contenues dans le RNCPS, bien qu'issues des bases de données des organismes, ne sont pas opposables. Elles n'ont pas de valeur probante intrinsèque. La CNIL a ainsi pris acte de cette approche dans sa délibération portant avis sur le projet de décret : comme le souhaitent les pouvoirs publics dans le projet de texte, **la seule consultation du RNCPS par un agent**, si elle est utile, **revêt un caractère informatif et d'aide à l'instruction, elle n'est pas suffisante pour prendre une décision** à l'égard d'un assuré. Toute décision génératrice de droits pour les usagers ne peut reposer sur les constats opérés sur la base des informations obtenus via le RNCPS. Des vérifications complémentaires, en particulier le recueil d'éléments probants auprès de l'usager ou dans le cadre de l'exercice du droit de communication conduisant un organisme ou une administration publique à engager sa responsabilité sur les informations transmises ou encore dans des fichiers tiers estimés comme faisant foi et ayant un caractère probant[103], doivent impérativement être réalisées pour toute décision ayant un effet juridique sur la situation de l'usager.

Encadré 2 : extrait de la délibération n°2009-211 de la CNIL

« La [CNIL] prend acte :

que la consultation du RNCPS ne constitue qu'une aide venant en complément de l'examen de la situation effectuée au cas par cas par un agent ;

aucune décision produisant des effets juridiques à l'égard d'une personne ne peut être prise sur le seul fondement du RNCPS conformément à l'article 10 de la loi du 6 janvier 1978 modifiée ;

qu'elle permet uniquement de détecter les anomalies concernant le cumul de prestations et les droits et prestations manquants ;

que les résultats obtenus n'entraînent aucune mise à jour automatique des données du répertoire ou du système d'information des organismes concernés. »

[103] Voir par exemple les portails mis à disposition au sein de la sphère sociale recensant des éléments déclaratifs (base des déclarations préalables à l'embauche - DPAE, des déclarations sociales nominatives - DSN, dispositif de ressources mensuelles - DRM…) ou les portails propres à certains organismes de protection sociale (AIDA - Accès intégré aux données des allocataires au titre de l'assurance chômage, CDAP - Consultation des dossiers allocataires CAF par les partenaires, IDEM – portail permettant d'accéder à la nature, aux périodes et aux montants des prestations en espèces versées par l'assurance maladie [indemnités journalières, pensions d'invalidité et rentes d'accidents du travail – maladies professionnelles]…) ou encore les portails publics tiers (Fichier des comptes bancaires – FICOBA ou Application de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France - AGDREF).

Il en résulte donc que la consultation du répertoire n'est en réalité « *qu'une aide à la décision permettant de détecter des droits et prestations manquants ainsi que des anomalies et des fraudes* » et « *venant en complément de l'examen de la situation effectuée au cas par cas par un agent* » (…) *Aussi, il en résulte qu'aucune décision produisant des effets juridiques à l'égard d'une personne ne peut être prise sur le seul fondement du RNCPS.* » [104]

Le traitement RNCPS ne constitue donc qu'une « photographie à un instant t » des informations disponibles (ou non) dans les bases de données de chacun des organismes, un outil d'aide et d'orientation des travaux des agents. De fait, les données issues du traitement ne sont pas conservées[105].

Les données présentées par le RNCPS n'ont qu'une valeur indicative, comme il l'est d'ailleurs clairement rappelé sur chacun des onglets de présentation du répertoire. La seule consultation ne suffit pas pour ouvrir des droits sans demande de l'assuré ; de fermer / clôturer des droits sans analyse préalable et sans en informer l'assuré[106].

La plupart des utilisateurs rencontrés par la mission, bien que peu formés à l'utilisation du répertoire, ont intégré cette contrainte dans leur travail quotidien. Très rares sont ceux qui considèrent que les informations contenues dans le RNCPS sont directement opposables aux tiers. Au contraire, pour la plupart, cette situation fait obstacle à une simplification des démarches administratives. Par exemple, si un agent d'un organisme A découvre qu'un assuré perçoit des revenus de remplacement d'un organisme B mais qu'il n'en a pas fait état jusque-là dans ses déclarations à l'organisme A, alors, deux options s'ouvrent à lui : interroger formellement l'assuré pour lui demander s'il a déclaré tous ses revenus ou s'il a oublié ou omis d'en déclarer certains, exercer le droit de communication vers l'organisme versant les revenus de remplacement afin que celui-ci produise la preuve de ces versements. En effet, le caractère inopposable des données figurant dans le RNCPS a pour conséquence un allongement du temps de traitement des procédures, et donc, *in fine*, une moindre amélioration du service rendu à l'assuré.

De plus, le contexte a changé à plusieurs égards :

- L'article L. 114-12 du code de la sécurité sociale prévoit, depuis la loi de financement de la sécurité sociale pour 2017[107], que les données communiquées par les tiers et obtenues dans le cadre de l'exercice du droit de communication « *ont la même valeur que les données détenues en propre* » ;
- Les déclarations ont été progressivement rapprochées, fusionnées et mutualisées afin qu'une déclaration unique serve à plusieurs entités ; la déclaration sociale nominative (DSN) est emblématique de cette volonté de faire du principe « *dites-le nous une fois* » une réalité ;
- Les organismes et administrations (CAF, Pôle emploi, CPAM, services du ministère de l'intérieur, réseaux bancaires en particulier) ont été amenés à permettre aux tiers habilités d'accéder en temps réel à leurs données de gestion par des portails dédiés[108] ; cette modalité

[104] Voir délibération n°2009 – 211 du 30 avril 2009 portant avis sur le projet de décret en Conseil d'Etat relatif au RNCPS.
[105] Il est toutefois possible pour l'utilisateur d'imprimer une copie d'écran.
[106] Voir circulaire de la DSS (décembre 2013).
[107] Voir l'article 106 de la loi n°2016-1827 du 23 décembre 2016 de financement de la sécurité sociale pour 2017.
[108] Voir les portails propres à certains organismes de protection sociale (AIDA - Accès intégré aux données des allocataires au titre de l'assurance chômage, CDAP - Consultation des dossiers allocataires CAF par les partenaires, IDEM – portail permettant d'accéder à la nature, aux périodes et aux montants des prestations en espèces versées par l'assurance maladie [indemnités journalières, pensions d'invalidité et rentes d'accidents du travail – maladies professionnelles]…) ou encore

d'exercice du droit de communication permet aux organismes d'utiliser les données des tiers directement, par simple consultation de l'application et sans demander à l'organisme détenant les informations une prise de position expresse ;

- La mise en place du dispositif de ressources mensuelles conduit *de facto* à partager, au sein de la sphère publique, la connaissance des différents revenus dont disposent les individus ; ces données sont utilisées pour calculer les droits à prestations, soutiens et avantages ; ce sont ces données probantes qui, pour le volet « prestations », alimentent les montants présentés désormais par le RNCPS qui a donc potentiellement, sur ce seul volet un caractère opposable ; actuellement, une partie des données présentées dans le RNCPS peut être opposée aux usagers. Ainsi, les données issues du flux DRM (qui provient de la DRN et de PASRAU) et affichées dans le RNCPS sont utilisées depuis 2020 par les organismes pour répondre aux éventuelles questions ou réclamations concernant des ouvertures et révisions de droits (calcul du taux de revalorisation différenciée des pensions par exemple).

Ainsi, alors que le cadre juridique et l'ensemble de l'environnement technique relatif à l'exercice du droit de communication ont largement évolué, les dispositions relatives au RNCPS sont demeurées en apparence inchangées, alors même que le RNCPS a été toujours plus mobilisé (notamment pour permettre l'alimentation du portail numérique des droits sociaux – PNDS).

Cette prudence initiale s'explique sans doute par le caractère précurseur et avant-gardiste du partage des données proposées par le RNCPS en 2007 : au regard des masses de données partagées, de leur nécessaire fiabilisation, il est plus que compréhensible que les pouvoirs publics aient souhaité initialement que les données du répertoire ne soient pas, par elles-mêmes, créatrices de droit du fait des risques liés à une défaillance ou une forte non qualité des informations mises à disposition. Toutefois, la nature des données et leur fiabilité ainsi que leurs modalités et leurs cadres d'échange ont largement évolué, ce qui rend un réexamen du cadre applicable hautement souhaitable (voir *infra*).

La double nature des données (opposables ou non) complexifie l'usage du RNCPS par ses utilisateurs. Certains d'entre eux, partant du principe que les données du RNCPS sont globalement fiables, ont spontanément regretté de ne pouvoir en tirer directement des conséquences juridiques sur la situation de l'assuré. Ainsi, des gestionnaires des CAF considèrent « frustrant » le fait de ne pas pouvoir liquider les demandes de prestations, alors qu'ils disposent de toutes les données (« *On perd du temps quand les mêmes informations figurent dans plusieurs portails* »[109]). Il est en outre tout à fait possible de conserver une copie d'écran (ou de faire une impression) des données consultées sur le RNCPS.

Au-delà, s'agissant du cadre juridique applicable, dans le cadre des échanges intervenus avec la mission, la Commission nationale informatique et libertés (CNIL) a souligné que si les pouvoirs publics le souhaitaient, tout ou partie des données du RNCPS pourraient être rendues opposables. Ce changement de nature des données nécessiterait une évolution des textes et notamment de l'autorisation de traitement.

les portails publics tiers (Fichier des comptes bancaires – FICOBA ou Application de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France - AGDREF).

[109] Propos issu des entretiens.

Elle serait d'autant plus justifiée que la démarche pourrait devenir plus équilibrée en ce que l'opposabilité pourrait permettre non la seule lutte contre les fraudes mais bien le versement de la « *juste prestation* » donc l'accès au « *bon droit* » de chaque usager[110] : les données du RNCPS seraient créatrices de droit à la fois pour éviter ou prévenir toute omission, oubli ou fraude mais aussi pour rétablir les usagers dans leurs droits et leur permettre d'accéder à l'ensemble des soutiens auxquels ils pourraient prétendre.

La CNIL a cependant rappelé dans ses échanges avec la mission qu'outre l'évolution du cadre juridique, une information des usagers sur les usages pouvant être assurés de leurs données et déclarations devrait être assurée et que notamment ceux-ci devraient être au fait de l'existence du RNCPS et des usages potentiels et avérés qui en seraient faits.

La question est certes sensible mais doit logiquement être réévaluée en ce que le contexte a profondément changé aux plans juridique et technique depuis 2006. Un suivi particulier et spécifique tant de l'outil que de ses usages est nécessaire. Il a pour partie été mis en œuvre dans le cadre de la conduite du projet RNCPS et de la gouvernance globale de l'outil. Dans le cas d'une évolution du caractère opposable des données, il pourrait être renforcé.

[110] Voir Christine Cloarec-Le Nabour et Julien Damon, *La juste prestation pour des prestations et un accompagnement ajustés*, rapport au Premier ministre, septembre 2018.

Éclairage n°1 : Modifications apportées successivement à l'article L. 114-12-1 du code de la sécurité sociale régissant le RNCPS

Le RNCPS a été créé au 1er janvier 2007, par l'introduction d'un nouvel article L. 114-12-1 au code de la sécurité sociale par l'article 138 de la loi n° 2006-1640 du 21 décembre 2006 de financement de la sécurité sociale pour 2007. **Depuis** sa création, par la loi, le **législateur est intervenu à douze reprises pour préciser les dispositions initiales** et en particulier, d'une part**, étendre le champ des organismes et entités pouvant accéder au répertoire** et, d'autre part, **enrichir le contenu des informations véhiculées par le traitement** permis par le RNCPS.

En **2007**, à compter du 1er janvier 2008, l'accès au RNCPS est étendu aux « *centres communaux et intercommunaux d'action sociale* », sans restriction d'usage[111].

En **2010**, il est prévu que le RNCPS soit accessible à compter de 2011 aux organismes chargés de la gestion d'un régime de retraite complémentaire ou additionnel obligatoire et au Centre de liaisons européennes et internationales de sécurité sociale dans le cadre de l'exercice de leurs missions[112].

A partir de **2012**, les échanges de données organisés *via* le RNCPS « *peuvent notamment porter sur les montants des prestations en espèces servies par les organismes mentionnés au premier alinéa. Cette nouvelle fonctionnalité est mise en œuvre avant la fin de l'année 2012* »[113].

En **2014,** l'accès du RNCPS est accordé à « *l'organisme chargé de la gestion du système d'information du compte personnel de formation mentionné au III de l'article L. 6323-8 du code du travail, dans le cadre de la gestion de ce compte* » (Caisse des dépôts et consignations –CDC gérant le CPA et les prestations et services s'y rattachant)[114].

En **2014** également, il est prévu qu'au 1er janvier 2016, le répertoire contient également le montant des prestations en espèces servies par les organismes[115].

En **2015**, l'accès au RNCPS est également accordé aux « *institutions mentionnées à l'article L. 3253-14 du code du travail* » (soit les institutions de garantie des créances détenues par les salariés [risque de non-paiement des salaires en cas de défaillance de l'employeur] - Association de garantie des salaires – AGS)[116].

En **2015**, le contenu du RNCPS est par ailleurs enrichi. Il doit désormais également présenter, suite à la mise en œuvre de la protection universelle maladie (PUMA), « *les informations permettant d'attester du respect des conditions de résidence* »[117].

En **2016**[118], l'accès au RNCPS est reconnu à la Caisse des français de l'étranger (CFE)[119], aux groupements de collectivités territoriales (EPCI), aux métropoles, pour les procédures d'attribution d'une forme quelconque d'aide sociale, ainsi qu'aux « *entreprises qui fournissent des services faisant l'objet d'une tarification définie par la loi sur la base de critères sociaux, s'agissant des données*

---

[111] Voir l'article 111 de la loi n°2007-1786 du 19 décembre 2007 de financement de la sécurité sociale pour 2008.
[112] Voir l'article 7 de la loi n°2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites.
[113] Voir l'article 118 de la loi n°2011-1906 du 21 décembre 2011 de financement de la sécurité sociale pour 2012.
[114] Voir l'article 1er de la loi n°2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale
[115] Voir l'article 93 de la loi n°2014-1554 du 22 décembre 2014 de financement de la sécurité sociale pour 2015.
[116] Voir l'article 280 de la loi n°2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.
[117] Voir l'article 59 de la loi n°2015-1702 du 21 décembre 2015 de financement de la sécurité sociale pour 2016.
[118] Voir les articles 106 et 108 de la loi n°2016-1827 du 23 décembre 2016 de financement de la sécurité sociale pour 2017.
[119] La CFE peut non seulement consulter le RNCPS mais elle doit également l'alimenter.

strictement nécessaires à la mise en œuvre de ces tarifs » (telles que des entreprises des secteurs de l'énergie ou des transports publics - EDF, Stif…[120]).

En **2018**, la loi a ouvert l'accès au RNCPS à de nouvelles administrations exerçant des missions d'inspection et de contrôle. Les agents de contrôle de l'inspection du travail, les officiers et agents de police judiciaire, les agents des douanes et des services fiscaux, y compris ceux habilités à effectuer des enquêtes judiciaires et aux agents du service TRACFIN peuvent ainsi consulter le RNCPS : « *Sous réserve d'être individuellement désignés et dûment habilités, dans le cadre de leurs missions, les agents de contrôle de l'inspection du travail mentionnés à l'article L. 8112-1 du code du travail, les officiers et agents de police judiciaire, les agents des douanes et des services fiscaux, y compris ceux habilités à effectuer des enquêtes judiciaires en application des articles 28-1 et 28-2 du code de procédure pénale, les agents du service à compétence nationale prévu à l'article L. 561-23 du code monétaire et financier*. »[121]. Des travaux sont en cours pour rendre ces accès effectifs (voir également annexe 3 – données générales).

[120] L'entrée en vigueur de ces dispositions est subordonnée à la publication de décrets d'application.
[121] Voir l'article 6 de la loi n°2018-898 du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude.

Éclairage n°2 : Prestations et montants affichés dans le RNCPS

Source : note du bureau 4C pour la DSS n°D-2020-819 : « État des lieux et évolutions prévues ou à venir du Répertoire National Commun de la Protection Sociale »

4.1 Liste des prestations du RNCPS

Risque / couverture	Type	Libellé prestation RNCPS
1. RISQUE ACCIDENTS DU TRAVAIL ET MALADIES PROFESSIONNELLES	*1.1 Prestations en espèces*	Rente AT-MP
		Rente AT des exploitants agricoles
		Indemnités journalières
		Indemnités journalières des exploitants agricoles
		Allocation temporaire d'invalidité
		Rente de réversion AT
		Rente de réversion AT des exploitants agricoles
		Majoration tierce-personne
		Complément tierce personne
1. RISQUE ACCIDENTS DU TRAVAIL ET MALADIES PROFESSIONNELLES	*1.2 Prestations en nature*	Droit à remboursement de soins
		Droit à remboursement de soins des exploitants agricoles
		Soins en relation avec une pension militaire d'invalidité
2. PRESTATIONS CAPITAUX ET RENTES DECES	*Prestations en espèces*	Capital décès
		Rente des professions libérales
3. RISQUE INVALIDITE	*Prestations en espèces*	Pension d'invalidité catégorie 1
		Pension d'invalidité catégorie 2
		Pension d'invalidité catégorie 3
		Pension d'invalidité partielle d'exploitant agricole
		Pension d'invalidité totale d'exploitant agricole
		Pension d'invalidité des professions libérales
		Pension d'invalidité RSI
		Indemnités journalières d'incapacité des professions libérales
		Pension de victime de guerre ou d'acte terroriste
		Pension d'invalidité ENIM
		Majoration tierce-personne
		Majoration pour enfants
		Pension d'invalidité de veuf ou de veuve

Risque / couverture	Type	Libellé prestation RNCPS
		Rente d'invalidité de réversion des professions libérales
3. RISQUE INVALIDITE	*Prestations en espèces*	FSI - Allocation supplémentaire du Fonds spécial d'invalidité
		ASI - Allocation supplémentaire d'invalidité
4. RISQUE MALADIE ET MATERNITE	*4.1 Prestations maladie en espèces*	Indemnités journalières
		Indemnités journalières des exploitants agricoles
		Indemnités journalières des praticiens et auxiliaires médicaux conventionnés
4. RISQUE MALADIE ET MATERNITE	*4.2 Prestations maternité en espèces*	Indemnités journalières
		Allocation maternité
		Allocation de remplacement des exploitants agricoles
		Allocation de repos maternel
4. RISQUE MALADIE ET MATERNITE	*4.3 Droits maladie - maternité en nature*	Droit à remboursement de soins
		Droit à remboursement de soins des exploitants agricoles
		Protection universelle maladie
		CMU complémentaire gérée par l'état
		CMU complémentaire gérée par un organisme complémentaire
		Aide complémentaire santé - délivrance attestation chèque
5. PRESTATIONS FAMILLE	*5.1 Prestations familiales*	Allocations familiales
		Complément familial
		ARS : Allocation de rentrée scolaire
		ASF : Allocation de soutien familial
		PAJE - Prime de naissance ou d'adoption
		PAJE : Allocation de base
		PAJE – CA/PREPARE temps plein : PAJE Complément d'activité / PREPARE - temps plein
		PAJE – CA/PREPARE temps partage : PAJE Complément d'activité / PREPARE - temps partage
		PAJE - CMG : Complément mode de garde
		PAJE : Complément mode de garde structure

Risque / couverture	Type	Libellé prestation RNCPS
5. PRESTATIONS FAMILLE	*5.1 Prestations familiales*	AAH : Allocation adultes handicapés
		CRH : Complément de ressources pour handicapé
		MVA : Majoration pour vie autonome
		AFH : Aide forfaitaire aux handicapés
		AEEH : Allocation d'éducation de l'enfant handicapé et ses compléments
		MPI : Majoration Personne Isolée
		AJPP : Allocation journalière de présence parentale et son complément pour frais - forfaitaire
		AJPP : Allocation journalière de présence parentale et son complément pour frais - non forfaitaire
		ALF : Allocation de logement familial
		ALS : Allocation de logement social
		APL : Aide personnalisée au logement
		Prime de déménagement
		Prêt d'amélioration Habitat
		Prestations versées dans le cadre des conventions bilatérales
5. PRESTATIONS FAMILLE	*5.2 Autres prestations*	RSO : Revenu de solidarité / DOM
		AVPF : Assurance vieillesse du parent au foyer
		ADI : Allocation différentielle
		RSA
		RSA majoré
		RSA activité / prime d'activité
		RSA activité majoré / prime d'activité majorée
		Prime exceptionnelle de solidarité dite prime de Noël
6. PRESTATIONS SERVIES PAR L'ASSURANCE CHOMAGE	*Prestations en espèces*	ARE : Allocation d'aide au Retour à l'Emploi
		AREF : Allocation d'aide au Retour à l'Emploi Formation
		Allocation servie au cours d'une convention de reclassement personnalisée
		Allocation servie au cours du contrat de transition professionnelle
		AUE : Allocation Union européenne

Risque / couverture	Type	Libellé prestation RNCPS
		ASS : Allocation Spécifique de Solidarité
6. PRESTATIONS SERVIES PAR L'ASSURANCE CHOMAGE	*Prestations en espèces*	ASS - F : Allocation de Solidarité Spécifique Formation
		AER : Allocation équivalent retraite
		APS : Allocation de Professionnalisation et de Solidarité
		AFD : Allocation de fin de droit
		APS - F : Allocation de Professionnalisation et de Solidarité Formation
		AFD - F : Allocation de fin de droit Formation
		AFDEF : Allocation en faveur des demandeurs d'emploi en formation
		RPS : Rémunération publique des stages
		RFPE : Rémunération de formation Pôle Emploi (CH 1510)
		AS - FNE : Allocation spéciale du FNE
		PRP - FNE : Préretraite progressive du FNE
		ACO : Allocation complémentaire
		ADR : Aide Différentielle Reclassement
		IDR : Indemnité différentielle Reclassement
		ARCE : Aide à la reprise ou à la création d'une entreprise
		ARES : Aide au retour à l'emploi spécifique
		PFM : Prime forfaitaire mensuelle
		PRE : Prime de retour à l'emploi
		ACCRE - ASS
		Prime exceptionnelle de solidarité dite prime de Noël
		Aides à la reprise d'emploi
		Aides aux frais associés à la formation
		AEPE : Aide exceptionnelle pour l'emploi
7. RISQUE ALLOCATION VEUVAGE	*Prestations en espèces*	Allocation veuvage
		Allocation veuvage d'exploitant agricole
		Allocation proportionnelle de conjoint survivant ENIM
8. PRESTATIONS RETRAITE	*Prestations en espèces*	Pension
		Pension LURA
		Pension à taux plein cas général

Risque / couverture	Type	Libellé prestation RNCPS
		Pension LURA à taux plein cas général
8. PRESTATIONS RETRAITE	*Prestations en espèces*	Pension à taux plein cas particulier
		Pension LURA à taux plein cas particulier
		Pension à taux réduit
		Pension LURA à taux réduit
		Pension d'exploitant agricole
		Pension d'exploitant agricole à taux plein cas général
		Pension d'exploitant agricole à taux plein cas particulier
		Pension d'exploitant agricole à taux réduit
		Pension de fonctionnaire civil
		Pension de fonctionnaire militaire
		Pension pour inaptitude ou d'ex - invalide
		Pension LURA pour inaptitude ou d'ex - invalide
		Pension pour inaptitude ou d'ex - invalide d'exploitant agricole
		Retraite progressive
		Retraite progressive d'exploitant agricole
		Retraite progressive LURA
		Pension d'artisan
		Pension de commerçant
		Pension d'artisan à taux plein cas général
		Pension de commerçant à taux plein cas général
		Pension pour inaptitude ou d'ex - invalide d'artisan
		Pension pour inaptitude ou d'ex - invalide de commerçant
		Pension d'artisan à taux plein cas particulier
		Pension de commerçant à taux plein cas particulier
		Pension d'artisan à taux réduit
		Pension de commerçant à taux réduit
		Rente de nature diverse
		Pension de coordination
		Majoration pour enfants

Risque / couverture	Type	Libellé prestation RNCPS
		Majoration pour enfants LURA
8. PRESTATIONS RETRAITE	*Prestations en espèces*	Majoration pour enfants d'exploitant agricole
		Majoration pour enfants de fonctionnaire civil
		Majoration pour enfants de fonctionnaire militaire
		Majoration pour enfants d'artisan
		Majoration pour enfants de commerçant
		Majoration pour tierce Personne
		Majoration pour conjoint à charge
		Majoration pour les non-salariés agricoles
		Rente invalidité
		Complément PALMERO
		Majoration pour les non-salariés agricoles
		Surcote
		Pension de réversion
		Pension de réversion LURA
		Pension de réversion d'exploitant agricole
		Pension de réversion de fonctionnaire civil
		Pension de réversion de fonctionnaire militaire
		Pension de réversion d'artisan
		Pension de réversion de commerçant
		Rente de réversion de nature diverse
		Pension de réversion de coordination
		Majoration pour enfants de pension de réversion
		Majoration pour enfants de pension de réversion LURA
		Majoration pour enfants de pension de réversion d'exploitant agricole
		Majoration pour enfants de pension de réversion de fonctionnaire civil
		Majoration pour enfants de pension de réversion fonctionnaire militaire
		Majoration pour enfants de pension de réversion d'artisan
		Majoration pour enfants de pension de réversion de commerçant
		Majoration forfaitaire pour charge d'enfant

Risque / couverture	Type	Libellé prestation RNCPS
		Réversion rente invalidité
8. PRESTATIONS RETRAITE	*Prestations en espèces*	Réversion du complément PALMERO
		Complément de retraite
		Complément de retraite au titre du conjoint à charge
		Allocation supplémentaire
		Allocation supplémentaire au titre du conjoint à charge
		Allocation supplémentaire d'invalidité
		Allocation de solidarité aux personnes âgées
		Allocation de solidarité aux personnes âgées au titre du conjoint à charge
9. PRESTATIONS RETRAITE COMPLEMENTAIRE SERVIES PAR LES REGIMES DE BASE	*Prestations en espèces*	Pension
		Pension pour inaptitude
		Pension du régime des praticiens conventionnés
		Pension du régime IRCEC
		Pension du régime des auteurs et compositeurs dramatiques
		Pension du régime des auteurs et compositeurs lyriques
		Pension d'artisan
		Pension de commerçant
		Pension pour inaptitude d'artisan
		Pension pour inaptitude de commerçant
		Complément différentiel de points de retraite complémentaire obligatoire droit personnel
		Majoration pour enfants
		Pension de réversion
		Pension de réversion du régime IRCEC
		Pension complémentaire ACD
		Pension complémentaire ACL
		Pension de réversion complémentaire ACD
		Pension de réversion complémentaire ACL
		Pension de réversion du régime des auteurs et compositeurs dramatiques
		Pension de réversion du régime des auteurs et compositeurs lyriques

Risque / couverture	Type	Libellé prestation RNCPS
		Pension de réversion du régime des praticiens conventionnés
9. PRESTATIONS RETRAITE COMPLEMENTAIRE SERVIES PAR LES REGIMES DE BASE	*Prestations en espèces*	Pension de réversion d'artisan
		Pension de réversion de commerçant
		Complément différentiel de points de retraite complémentaire obligatoire droit de réversion
		Majoration pour enfants (de pension de réversion)
10. PRESTATIONS MINIMUM VIEILLESSE NON CONTRIBUTIF	*Prestations en espèces*	Allocation spéciale vieillesse
		Allocation solidarité personnes âgées
11. DROITS CONGES PAYES	*Prestations en espèces*	Indemnité de congés payés
12. FORMATION, INSERTION, INTEGRATION	*Prestations en espèces*	Indemnité de formation
		Insertion par l'activité économique (IAE)
		Aide contrat unique d'insertion (CUI)
		Aide contrat d'avenir
		Rémunération de stage public
		Indemnité de service civique
13. PRESTATIONS DIVERSES	*Prestations en espèces*	Allocation des travailleurs de l'amiante
		Indemnité Viagère de Départ

4.2 Liste des montants disponibles en DRM (norme NEORAU)

Extrait de la codification des ressources issue de la norme NEORAU relative aux prestations

Code	Libellé
102	Prestations chômage (hors ASS)
103	ASS - Allocation de solidarité spécifique
104	IJ - Indemnités journalières subrogées hors AT-MP (concernant les salariés)
105	IJ - Indemnités journalières non subrogées hors AT-MP (concernant les salariés)
106	IJ ATMP - Indemnités journalières ATMP subrogées (concernant les salariés)
107	IJ ATMP - Indemnités journalières ATMP non subrogées (concernant les salariés)
108	Allocation journalière d'accompagnement d'une personne en fin de vie
109	IJ maternité – Indemnités journalières maternité (paternité et adoption inclus) subrogées
110	IJ maternité – Indemnités journalières maternité (paternité et adoption inclus) non subrogées
200	Pensions, retraites et rentes (sans précision nécessaire)
201	Pensions de retraite en capital
202	Pensions et rentes d'invalidité
203	Rente viagère à titre gratuit (hors rentes code 203)
204	Rente ATEXA
205	Allocation de préparation à la retraite du fonds de solidarité des anciens combattants d'Afrique du Nord
206	Allocation du fonds de solidarité en faveur des anciens combattants d'Afrique du Nord
207	Pensions servies au titre de la retraite hors retraite de base
402	Indemnités versées aux victimes de l'amiante ou à leurs ayants droit par le Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante
404	Prime d'activité
405	RSA - Revenu de solidarité active
406	RSA (OM) - Le revenu de solidarité outre-mer
407	ACCRE-ASS / ACCRE-ATA
408	Prime forfaitaire mensuelle (incluant PFM Mayotte) / Aide exceptionnelle de fin d'année
409	Allocation décès
410	Prestations chômage non imposables (hors codes 407, 408, 409)
420	Indemnités journalières versées en cas d'ALD ouvrant droit à exonération au sens de l'article D160-4 du CSS

Code	Libellé
430	Rentes AT-MP non imposables servies au titre d'un régime de base
431	Pensions d'invalidité servies au titre du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre
432	Prestations handicap relatives aux tierces personnes (maladie, AT-MP, handicap, invalidité)
433	ASI - Allocation supplémentaire d'invalidité
434	AAH - Allocation aux adultes handicapés
435	ASPA - Allocation de solidarité aux personnes âgées
436	APA - Allocation personnalisée d'autonomie
437	PCH - Prestation de compensation du handicap
438	Majoration pour tierce personne (vieillesse)
450	Allocations familiales
451	Allocation forfaitaire
452	Majoration pour âge des allocations familiales
453	Complément familial
454	Allocation de soutien familial
455	Compléments à l'AAH (MVA et CPR notamment)
456	PAJE - Allocation de base
457	PAJE - Prestation partagée d'éducation de l'enfant
458	Allocation journalière de présence parentale
470	Allocation de logement familiale et prime de déménagement
471	Allocation de logement sociale
472	Aide personnalisée au logement et prime de déménagement

ANNEXE 2 : Gouvernance, pilotage, moyens du RNCPS

Table des matières

ANNEXE 2 : GOUVERNANCE, PILOTAGE, MOYENS DU RNCPS 33

1 UN PROJET JUSTIFIANT A L'ORIGINE UNE GOUVERNANCE TECHNIQUE ET POLITIQUE ; SPECIFIQUE, DEDIEE ET NOURRIE, DONT L'IMPORTANCE A DECRU SUITE A L'ARRIVEE A MATURITE DU DISPOSITIF 35

2 UNE REFLEXION –STRATEGIQUE ET OPERATIONNELLE- PERFECTIBLE S'AGISSANT DES PARTAGES DE DONNEES ENTRE ORGANISMES DE SECURITE SOCIALE, ET/OU AVEC LES AUTRES ADMINISTRATIONS (ÉTAT, COLLECTIVITES…) 39

3 UN PILOTAGE INSUFFISANT DE LA QUALITE DES DONNEES 41

4 LES COUTS LIES AU RNCPS, UNE APPROCHE PARTIELLE 45

La nature même et l'ambition du projet de répertoire commun a nécessité une forte impulsion au plus haut niveau pour qu'il aboutisse, tant lors du lancement des opérations qu'en matière de pilotage stratégique et opérationnel. Le choix d'un répertoire permettant des transactions et d'un traitement sollicitant les bases de gestion des organismes contributeurs a eu un impact très fort sur le projet. Logiquement, il est nécessaire de s'interroger sur les coûts qu'a représenté sa mise en œuvre mais cette approche par les coûts s'est avérée délicate compte tenu de leur multiplicité et de leur diversité (coûts directs et indirects).

Les travaux de la mission conduisent à mettre en avant plusieurs faits saillants qui sont à la fois propres au choix d'un répertoire permettant d'effectuer un traitement et à la nature même d'un très vaste projet inter régimes.

A cet effet, la présente annexe décrit successivement :

- Les choix de gouvernance liés à la nature même du projet (1) ;
- La réflexion stratégique et opérationnelle, reflet des contraintes techniques et organisationnelles rencontrées (2) ;
- Le pilotage de la qualité des données qui semble insuffisant donc perfectible (3) ;
- Les moyens dévolus au RNCPS, qui ne peuvent être appréhendés que de manière partielle, compte tenu des l'importance de coûts internes, induits donc cachés au sein des multiples organismes contributeurs (4).

1 Un projet justifiant à l'origine une gouvernance technique et politique ; spécifique, dédiée et nourrie, dont l'importance a décru suite à l'arrivée à maturité du dispositif

Les travaux de conception, de développement et de gestion du répertoire s'appuient sur une gouvernance reposant sur deux acteurs principaux et qui associe logiquement la plupart des organismes contributeurs ou utilisateurs[122], *via* plusieurs instances ou comités :

- La Direction de la sécurité sociale (DSS) assure la maitrise d'ouvrage du RNCPS ; elle a donc mobilisé initialement un chef de projet à temps plein pour assurer les nombreux travaux de conception, de développement, et de coordination du projet[123] ; cette mission est désormais

[122] Du côté des organismes utilisateurs et contributeurs sont représentés dans ces instances : l'Association générale des institutions de retraite des cadres et l'Association pour le régime de retraite complémentaire des salariés (AGIRC-ARRCO), la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA), la Direction des retraites de la Caisse des dépôts et consignations (CDC), la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS), la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAVTS), la Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL), la Caisse nationale militaire de sécurité sociale (CNMSS), l'Union des caisses de France des caisses de congés intempéries des bâtiments et travaux publics (CI-BTP – Union des caisses de France), la Caisse de prévoyance et de retraite du personnel de la société nationale des chemins de fer français (CPRP SNCF), le Service des retraites de l'État SRE, Pôle emploi et –historiquement- le régime social des indépendants (RSI). Les entités ne contribuant pas mais n'étant qu'utilisatrices du RNCPS sont représentées par l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS, devenue récemment Urssaf – caisse nationale).

[123] Les rapports IGAS/IGF soulignent à cet égard le rôle fondamental joué par la tutelle et en particulier le responsable historique du projet pour faire aboutir ce répertoire. Voir Laurent Gratieux et Olivier le Gall, *L'optimisation des échanges de données entre organismes de protection sociale*, rapport IGAS (2015-090R1) et IGF (2015-N-055), février 2016 ; Laurent

exercée à temps partiel depuis le déploiement, la généralisation et l'arrivée à maturité du dispositif ;

- La Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) est l'opérateur technique du projet ; elle intervient donc pour le compte et sous le contrôle de l'État au premier chef et de la communauté des entités contributrices et utilisatrices au second ; au plan opérationnel et technique, les services de la direction des systèmes d'information de l'assurance vieillesse implantés à Tours assurent la maîtrise d'œuvre et la gestion technique du répertoire ;
- Deux instances dédiées ont été créées pour piloter et suivre le RNCPS :
  - Un comité de pilotage, dirigé par le Directeur de la sécurité sociale, qui rassemble les directeurs des systèmes d'information/chefs de projets et/ou directeurs métiers des organismes contributeurs ou leurs représentants ;
  - Un comité de maîtrise d'ouvrage décisionnel (CMOAD) qui associe les chefs de projets ; ce comité a délégué à deux comités spécialisés la concertation et la préparation des décisions relatives, respectivement :
    - à l'identification des bénéficiaires (COSI),
    - aux échanges inter-régimes (COSE).

Par nature, les évolutions du RNCPS génèrent, dans des proportions variables, des travaux fonctionnels et techniques pris en charge non seulement par l'opérateur du RNCPS mais également par les organismes contributeurs ou utilisateurs. Des ateliers ou groupes de travail thématiques ont donc également été institués, en tant que de besoin, notamment dans les premières années d'élaboration de l'outil, pour permettre à l'ensemble des régimes d'avancer de concert.

Au fil du temps, l'utilisation de l'outil s'est banalisée dans les organismes. Parallèlement à la maturation de l'outil, les comités de pilotage, qui se tenaient régulièrement, se sont espacés. Le dernier comité de pilotage s'est tenu en 2017. Depuis il n'existe plus de plan annuel de requêtage ciblé, établi par la DSS. Le calendrier des CMOAD, qui se tenaient régulièrement, environ 3 fois par an, s'est également distendu depuis 2018[124]. Depuis 2019, au moins une réunion s'est tenue ou a été programmée chaque année. Le dispositif a atteint une maturité qui ne nécessite plus des réunions régulières. La feuille de route est élaborée chaque année et, sauf situation exceptionnelle, ne nécessite pas de rencontre régulière.

Faute de la mobilisation de moyens dédiés et financés par les organismes contributeurs et utilisateurs, il n'existe pas de cellule d'administration spécifiquement dédiée au dispositif, chargée d'administrer le référentiel, c'est-à-dire de s'assurer de l'exhaustivité et de la qualité des données fournies, directement en lien avec les organismes contributeurs[125].

L'administration du référentiel par la CNAV se limite actuellement à la génération des tableaux de bord et de documents de synthèse attestant du nombre de connexions (ayant abouti ou non – voir sur ce point également l'annexe 3 – données générales), qui sont transmis au CMOAD. Comme on le voit dans le tableau ci-dessous dans le dernier relevé, le nombre de consultations qui n'aboutissent pas était en moyenne de 7,2 % de janvier à octobre 2020, mais peut être plus élevé dans certains organismes (32 % à Pôle emploi de janvier à octobre 2020, cf. graphique ci-dessous). De même, l'alimentation par les organismes de la base des rattachements génère un nombre d'anomalies plus

Caussat, Antoine Delattre, Michel Fuzeau et Emmanuelle Walraet, *La modernisation de la délivrance des prestations sociales*, rapport IGAS (2017-039R) et IGF (2017-M-021), juin 2017.

[124] Un CMOAD en 2019, un CMOAD en 2020.

[125] Cf. document de travail CNAV pour l'IGAS sur l'« administration du RNCPS », mars 2021

ou moins important selon les organismes (près de 80 % des rattachements en anomalie pour la CRPRATP de janvier à octobre 2020, graphique 1[126]).

Ces données sont cohérentes avec les témoignages de plusieurs utilisateurs qui ont signalé à la mission, de manière ponctuelle et relativement résiduelle mais retenant l'attention compte tenu du caractère central de l'outil, l'absence d'affichage de certaines données, pendant des périodes plus ou moins longues (écrans non accessibles ou apparaissant en « grisé », fonctionnalités inopérantes ou accès impossible au service ou au portail).

Toutefois, faute de cellule d'administration et de suivi précis et fin des usages, il n'est pas possible de faire la part entre les anomalies de consultation liées à un problème d'ordre technique (mauvais fonctionnement du service, mauvaise alimentation de l'outil…) et celles liées à une mauvaise utilisation par l'agent (saisie d'un mauvais NIR ou d'un état civil erroné du fait d'une faute de frappe ou de données défectueuses par exemple). Dans les deux cas, la transaction est considérée inaboutie ce qui peut refléter pourtant une défaillance technique ou un défaut de formation.

Au demeurant, les travaux de mission s'ils mettent en avant certaines zones perfectibles, de non qualité et des axes d'amélioration au plan technique et de l'accompagnement ne peuvent conduire à remettre en cause le très haut niveau de satisfaction des agents en ce qui concerne le RNCPS (voir annexe 4 – enquête).

Graphique 1 : Extrait du tableau de bord de suivi du RNCPS

Suivi du RNCPS – octobre 2020

Bilan des consultations pour le mois

Consultation individuelle	Cumul de 2020	Mois M	Mois M-1
Consultation OK	85,82% 14 003 926	85,78% 1 648 325	86,06% 1 771 544
Consultation OK avec signalement	7,02% 1 145 861	7,34% 140 970	6,85% 141 102
Consultation KO	7,16% 1 167 652	6,89% 132 334	7,08% 145 760

Top 5 des organismes en consultation KO

Organisme	Consultation KO		
	Cumul de 2020	Mois M	Mois M-1
Pole emploi	31,90% 58 449	29,36% 4 869	31,20% 9 131
ACOSS	18,42% 48 373	17,70% 7 150	17,91% 5 960
AGIRC-ARRCO	17,26% 111 355	23,26% 12 511	34,92% 23 935
CNDSSTI	16,06% 18 766		14,65% 981
CNAV	15,79% 59 247	16,13% 8 223	15,89% 7 635

Indicateur général sur l'alimentation

Faits marquants de la période

Le pourcentage de rattachements KO de la CRPRATP a légèrement baissé sur le mois d'octobre. Un correctif est prévu sur T1 2021.

Le nombre de rattachements KO en octobre de la CPRPSNCF a encore augmenté et est passé de 56,30% sur 14180 messages envoyés en septembre à 80,89% sur 11732 messages.

Le taux de rattachements KO en octobre de l'ENIM a fortement baissé, en passant de 42,11% sur 4054 messages envoyés en septembre à 0,65% sur 306 messages.

Tous les rattachements RNCPS de la CNAMTS SMEREB (depuis oct. 2019) et la majorité de ceux de la CNAMTS SMECO (depuis oct. 2019) sont KO (non affichés dans le tableau ci-contre car très peu de messages).

En Cumulé = 12 derniers mois

Top 10 des organismes ayant le plus d'anomalies lors des rattachements (en cumulé)

Organisme	Cumulé	Mois M	Mois le plus élevé
CRPRATP (73)	79,49% 8 121	77,76% 675	86,02% 677
IRCEC (2 139)	76,42% 85 041		100,00% 14 185
CPRPSNCF (65)	63,74% 91 233	80,89% 9 490	89,82% 14 106
CNAMTS SMERRA (1 429)	61,63% 604		76,47% 52
CRPCEN (89)	30,46% 1 394		30,46% 1 394
ENIM (354)	30,35% 15 423	0,65% 2	42,11% 1 707
CNIEG (67)	23,35% 761		23,35% 761
Pole emploi (1 392)	20,15% 584 956	19,50% 42 239	21,45% 141 991
CRAMCESE (2 279)	15,80% 490	16,51% 104	16,51% 104
CNDSSTI (2 184)	15,52% 97 031	34,04% 8 532	86,96% 547

Bilan des consultations par type d'accès

Type d'accès	Consultation OK		Consultation OK avec signalement		Consultation KO	
	Mois	Cumul de 2020	Mois	Cumul de 2020	Mois	Cumul de 2020
Portail EOPPS	77,16% 655 728	78,56% 5 622 914	9,34% 79 329	8,63% 617 887	13,50% 114 724	12,80% 916 389
Web Service (C8)	92,79% 987 012	91,72% 8 330 611	5,72% 60 829	5,66% 513 767	1,49% 15 810	2,62% 238 160
Collectivités locales (via E-services - CDC)	68,13% 5 585	64,86% 50 401	9,91% 812	18,28% 14 207	21,96% 1 800	16,86% 13 103

Source : CNAV, CMOAD décembre 2020

[126] Ces anomalies sont dues pour la CRPRATP à la présence dans la base de dossiers rattachés dont les droits ont expiré.

Le RNCPS est un outil informatique qui paraît simple d'utilisation mais qui requiert de ses utilisateurs un degré de maîtrise conséquent pour l'exploiter complètement, eu égard à l'étendue des informations qu'il renvoie et eu égard à la sensibilité des données qu'il contient. Or, la déclinaison opérationnelle du dispositif a été déléguée aux organismes utilisateurs, notamment s'agissant de :

- La formation des utilisateurs à l'outil ; si des explications générales et génériques sont disponibles sur le portail (menus déroulants et notice explicative de près de 100 pages en format pdf); la formation à l'outil RNCPS et à son usage est intégralement déléguée aux organismes utilisateurs opérateurs ; cette approche est logique, compte tenu de la population concernée (plus de 100 000 utilisateurs) ; elle présente néanmoins des limites évidentes car aucun dispositif générique de formation n'a été élaboré (support dédié, formation commune de formateurs par exemple) ; la formation au RNCPS s'avère donc largement aléatoire selon les organismes et réseaux, et notamment la capacité de leurs ressources internes d'assurer un apprentissage « sur le tas », avec l'aide d'une personne plus expérimentée (tutorat) ; en dehors de cet apprentissage par les pairs, la mission n'a ainsi pu identifier aucun dispositif formalisé de formation depuis la mise en place du RNCPS, même dans le parcours de formation des nouveaux embauchés (seule une présentation générale de l'outil est parfois proposée dans ce cadre mais les agents sont unanimes sur le fait que l'apprentissage se fait « sur le tas » et en sollicitant les pairs expérimentés) ;
- Son intégration dans l'espace de travail, son articulation avec les autres outils complémentaires ou concurrents ; par exemple, les montants et natures de prestations figurant dans le RNCPS sont aussi proposés dans le DRM ou dans les différents portails permettant d'accéder aux données de gestion de certains opérateurs[127] ; dans le même ordre d'idées, certains réseaux (CAF et MSA) proposent à leurs agents, de manière intégrée à leur application métier, d'accéder à tout ou partie des fonctionnalités du RNCPS ; par ailleurs, des systèmes (SNGI, volet carrière, EIRR…) complètent de manière clef le RNCPS et sont le plus souvent accessibles *via* le même portail EOPPS (Espace des organismes partenaires de la protection sociale)[128] ; les choix informatiques des acteurs sont donc différents pour permettre à leurs agents d'accéder au RNCPS (recours à EOPPS, recours au web service, intégration totale ou partielle du RNCPS dans l'applicatif métier) ; une réflexion globale tant sur les modes d'accès aux systèmes (modes d'identification et traçabilité), d'ergonomie du poste de travail dans une perspective plus générale et potentiellement partagée d'urbanisation des systèmes d'information de la protection sociale semble donc nécessaire.

[127] Voir en particulier, au sein de la sphère sociale, les applications suivantes : AIDA - Accès intégré aux données des allocataires au titre de l'assurance chômage, CDAP - Consultation des dossiers allocataires CAF par les partenaires, IDEM – portail permettant d'accéder à la nature, aux périodes et aux montants des prestations en espèces versées par l'assurance maladie [indemnités journalières, pensions d'invalidité et rentes d'accidents du travail – maladies professionnelles]…

[128] Le RNCPS est fréquemment confondu par les utilisateurs avec les autres volets proposés par le portail CNAV EOPPS (Espace des Organismes Partenaires de la Protection Sociale) qui existent de manière autonome : en particulier le système national de gestion des identifiants (SNGI), le volet « carrières » de EOPPS qui permet d'accéder aux salaires bruts portés au compte de carrière (donc de vérifier la situation professionnelle, les revenus professionnels et les ressources) ou encore le répertoire des Échanges Inter Régimes de Retraite (EIRR) qui recense la nature, les périodes et montants de prestations versées par les organismes de retraite…

2 Une réflexion –stratégique et opérationnelle- perfectible s'agissant des partages de données entre organismes de sécurité sociale, et/ou avec les autres administrations (État, collectivités…)

Au-delà de la consultation des données du RNCPS dans un applicatif dédié, les données du RNCPS sont utilisées par des dispositifs tiers : le portail numérique des droits sociaux (PNDS), le dispositif de gestion des échanges (DGE), les traitements relatifs à la mutualisation du contrôle d'existence pour les retraités résidant à l'étranger (conduits sous l'égide du GIP union retraites). Les données issues du flux DRM (qui provient de la DRN et de PASRAU) et affichées dans le RNCPS sont utilisées depuis 2020 par les organismes pour répondre aux éventuelles questions ou réclamations concernant la revalorisation différenciée des retraites[129]. De même, l'API Sécu, tout comme le PNDS et le DGE, utilisera les données communes de rattachement (DCR) du RNCPS afin d'identifier les organismes qui, pour un individu donné, ont un dossier ou un droit ouvert.

Plus largement, le pilotage de cet outil inter-régimes (RNCPS) pose sous un jour nouveau et dans une approche cependant particulière la question de la gouvernance et celle de la comitologie mise en place pour penser, structurer et développer les échanges de données entre organismes de la sphère sociale et hors la sphère sociale pour répondre aux enjeux de mutualisation, d'efficience, de simplicité de la relation avec les usagers, de performance dans le versement de la « juste prestation ».

Il y a plus de cinq ans, dans le cadre d'une analyse de l'optimisation des échanges de données entre organismes de sécurité sociale, un précédent rapport[130] soulignait que :

- La plupart des échanges de données, principalement entre organismes de sécurité sociale, sont conçus dans un cadre bilatéral, ce qui a pour effet de multiplier la construction de dispositifs et donc de mobiliser plus de moyens ;
- Le dispositif de gestion des échanges (DGE) bâti par la CNAV, à l'occasion de la création du RNCPS, était un dispositif « en devenir », qui pouvait constituer un outil intéressant de rationalisation desdits échanges ;
- Le développement du recours au DGE supposait de renforcer le pilotage inter régimes des échanges de données ; ce rapport recommandait ainsi la mise en place « *d'une instance animée par la DSS assurant l'impulsion pour inciter les organismes à faire l'effort nécessaire à l'entrée dans le dispositif, (…) [et] un élargissement des attributions du COSE à la coordination des évolutions des systèmes d'échanges* »[131].

Ces objectifs n'ont pas été poursuivis ou de manière partielle et imparfaite. En effet, tant l'administration centrale que les opérateurs se sont largement consacrés au déploiement des projets nouveaux et d'ampleur qui se sont succédés à un rythme très soutenu au cours des dernières années. Aussi, pour assurer la mobilisation nécessaire sur des conduites de projets particulières, jusqu'à présent, chaque nouveau projet SI ou échange de données fait-il l'objet d'une comitologie spécifique et dédiée. Ainsi, la CNAV recensait -en 2019- pas moins de 22 instances de nature différentes pilotées par la DSS dans lesquelles elle était partie prenante. Dans ce contexte, la Caisse a entrepris une

[129] Source : note du bureau 4C pour la DSS n°D-2020-819 : « Etat des lieux et évolutions prévues ou à venir du Répertoire National Commun de la Protection Sociale ».
[130] Voir Laurent Gratieux et Olivier le Gall, *L'optimisation des échanges de données entre organismes de protection sociale*, rapport IGAS (2015-090R1) et IGF (2015-N-055), février 2016.
[131] Voir Laurent Gratieux et Olivier le Gall, *L'optimisation des échanges de données entre organismes de protection sociale*, rapport IGAS (2015-090R1) et IGF (2015-N-055), février 2016.

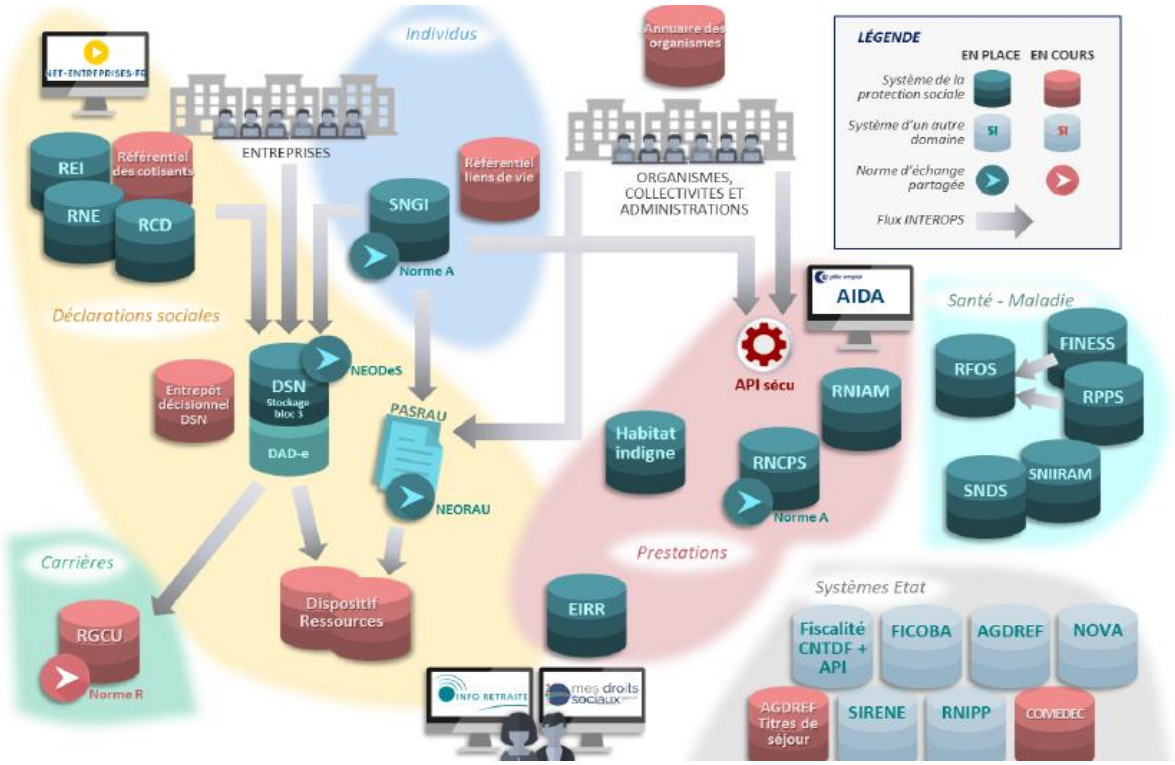
démarche de rationalisation de ses participations et sollicitations et l'a soumise à la tutelle. Cette réflexion paraît d'autant plus nécessaire que les échanges de données au moyen d'API (dont le projet « API sécu ») vont se généraliser pour répondre à la demande de partage d'informations entre organismes et/ou administrations. En l'absence de structuration du besoin ou des besoins, de hiérarchisation de ceux-ci et d'assignation de priorités dans un cadre stratégique, commun et partagé, le risque est important de voir se multiplier des initiatives bilatérales disparates (DNC avec CNAM ou CNAF, Carrefour des API avec les mêmes interlocuteurs sociaux par exemple), reproduisant un fonctionnement « en silo » sous optimal et potentiellement générateur de complexité supplémentaire pour les usagers et les utilisateurs.

Comme indiqué *supra*, cette situation se traduit en pratique par l'obligation, pour les utilisateurs, de consulter plusieurs portails, pour compléter/ corroborer les informations dont ils ont besoin. Ainsi, les portails mis à disposition par des organismes partenaires les plus fréquemment cités lors des entretiens de la mission sont :

- CDAP (Consultation des dossiers allocataires CAF par les partenaires - anciennement CAFPRO), accessibles aux partenaires de la branche famille, notamment les agents des caisses d'assurance maladie en charge de la gestion des droits à la couverture maladie universelle (CMU) et à la couverture maladie universelle complémentaire (CMU), les agents chargés des dossiers revenus de solidarité active (RSA) dans les conseils généraux, les travailleurs sociaux des services hospitaliers et des collectivités territoriales ou les agents chargés d'instruire les dossiers des commissions de surendettement ;
- EIRR (Échanges inter-régimes de retraite, opéré par la CNAV) qui recense les montants de pensions de retraite de base et complémentaire versés pour un individu donné ;
- AIDA (Accès intégré aux données des allocataires au titre de l'assurance chômage, mis à disposition par Pôle Emploi) dont l'accès n'est pas généralisé à l'ensemble des organismes de sécurité sociale (par exemple la CNMSS n'y a pas accès) ;
- Et manière plus limitée, IDEM (portail de l'assurance maladie) qui permet d'accéder à la nature, aux périodes et aux montants des prestations en espèces versées par l'assurance maladie indemnités journalières, pensions d'invalidité et rentes d'accidents du travail – maladies professionnelles…

Même si tous ces outils sont identifiés comme des éléments clés du schéma stratégique des systèmes d'information de la sécurité sociale 2018-2022 (voir schéma 1), il manque une vision stratégique transversale sur les perspectives de mutualisation de ces référentiels, des données et/ou d'intégration de ces outils.

Schéma 1 : Représentation du système d'information de la protection sociale en 2022



Source : DSS - I-2-Architecture fonctionnelle-Cartographie des SI transverses-2019

3 Un pilotage insuffisant de la qualité des données

La fiabilité des données du RNCPS a été qualifiée d' « *insuffisante* » dans un rapport du Sénat consacré à la lutte contre la fraude sociale en 2017[132], sans que ce constat ne soit documenté dans le rapport de manière détaillée.

Or, le RNCPS est un simple traitement de présentation permettant aux utilisateurs, par le biais d'une transaction informatique, d'accéder au reflet de la situation d'un individu issue des différents systèmes d'information de chaque organisme contributeur. S'interroger sur la qualité des données du RNCPS revient de fait à s'interroger sur la qualité des données figurant dans chaque système de gestion de la protection sociale. En effet, la qualité des données, dans toutes ses composantes (exactitude, exhaustivité, cohérence, validité, actualité, intégrité, clarté), relève ici de la responsabilité[133] de chacun des organismes qui alimente le répertoire. Plusieurs volets doivent donc être appréciés.

[132] Voir Agnès Canayer et Anne Émery-Dumas, Lutter contre la fraude sociale, un impératif pour le juste droit, Rapport d'information fait au nom de la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale et de la commission des affaires sociales, Sénat, n° 599 (2016-2017), juin 2017.

[133] Cette responsabilité n'est pas totalement exclusive mais largement prédominante en ce que seul un problème d'affichage ou de temps de réponse pour présenter l'information côté RNCPS serait une source de non exhaustivité donc de non qualité des données proposées par le portail ou l'application permettant d'accéder au répertoire. Mais le RNCPS ne contient aucune autre donnée qu'un répertoire permettant d'identifier, compte tenu des informations transmises par les entités contributrices, de quels régimes et structures relèvent un individu donné et au titre de quels risques, afin de détailler les prestations qu'il perçoit ou qu'il a perçu.

- Sur la validité et l'exactitude des données

L'actualisation des données dépend de la fréquence de la mise à jour des bases de données des organismes contributeurs. Par exemple, la branche famille a mis en place une « base miroir » pour permettre d'alimenter le RNCPS et donc aux utilisateurs tiers d'accéder aux données de la branche famille proposées dans le répertoire. Cette base est alimentée quotidiennement *via* le registre national des bénéficiaires (RNB)[134]. Le rafraîchissement des données s'effectue toutes les 24 heures. Concrètement, il peut donc y avoir au plus un décalage inférieur à 48 heures entre les données proposées par le RNCPS et celles disponibles directement dans les bases de gestion de la branche famille : tel est le cas de figure théorique dans le cas où un agent interviendrait sur un dossier juste après le passage du traitement alimentant la base miroir.

Si les réseaux les plus importants rafraichissent les données proposées par le répertoire sur une base quotidienne, d'autres peuvent le faire sur une base hebdomadaire (AGIRC-ARRCO notamment) voire mensuelle ou au-delà (les plus petits régimes et organismes alimentent ainsi une base tampon gérée par la CNAV – pour une approche détaillée des rythmes d'alimentation, voir annexe 3 – données générales). Si le RNCPS indique des dates de recueil des données, la lecture de ces informations plurielles est des plus ardues pour tout utilisateur : hormis les concepteurs du service, aucun agent n'a été en mesure d'expliquer leur sens et leur portée à la mission.

Aussi, la plupart des utilisateurs du répertoire ne connaissent-ils pas la fréquence de mise à jour des données affichées à l'écran, ce qui limite leur capacité à en apprécier la teneur et peut en inciter certains à remettre en doute leur nature ou leur qualité. Cette méconnaissance de la date de « valeur » des données ou la difficulté à accéder clairement à cette date se combinent à une difficulté native, partagée par nombres d'utilisateurs, à comprendre le sens des données présentées, dont la définition n'est pas affichée : les dénominations communes retenues par l'outil ne sont pas nécessairement celles utilisées couramment par les utilisateurs dans leur activité professionnelle. L'absence de dictionnaire des données – fin, exhaustif et facilement accessible - limite par définition l'usage qui peut être fait des informations. Par exemple, les utilisateurs sont dans l'incapacité d'indiquer si une prestation est versée / affichée au RNCPS comme intervenant à terme échu ou à terme à échoir. De même, les utilisateurs ne sont pas en mesure d'indiquer avec certitude si les montants présentés à l'écran sont ceux correspondants soit aux droits dus pour une période soit – le cas échéant- à ces droits corrigés d'éventuelles régularisations (recouvrement sur prestation, régularisation d'indus ou de trop perçus par exemple). Un effort de formation, de pédagogie et d'ergonomie semble donc à encourager pour renforcer la confiance dans l'outil et les données qu'il présente.

- Sur l'exhaustivité et la cohérence des données

L'un des organismes locaux rencontrés a fait réaliser par les utilisateurs un sondage sur les données consultées pendant une semaine. Il estime à 85 % la part de recherches « fructueuses », c'est-à-dire permettant, pour une recherche donnée, d'accéder à l'ensemble des données pouvant être produites par le RNCPS[135].

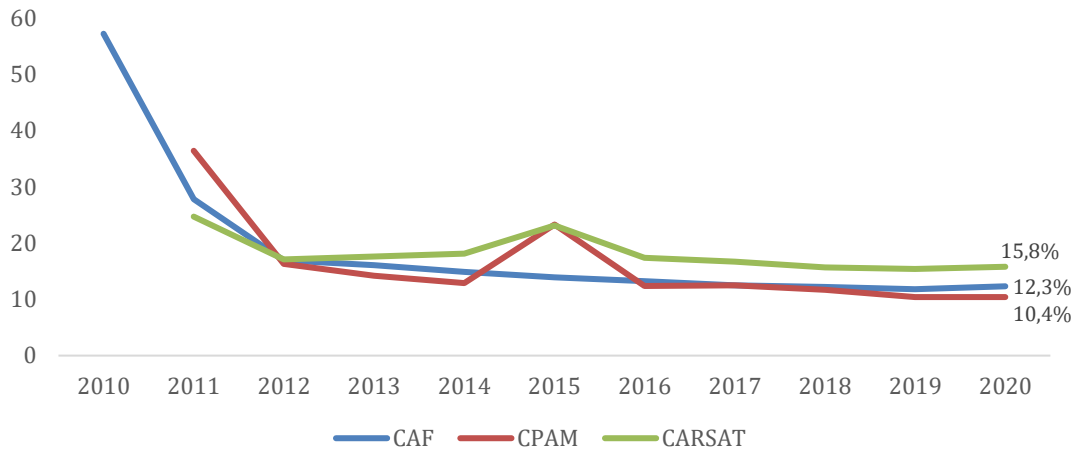
Ce haut degré de fiabilité est cohérent avec le ressenti des utilisateurs rencontrés, même si certains déplorent que les données affichées puissent être incertaines, manquantes ou incomplètes. Parmi les anomalies signalées au cours des entretiens, il a été évoqué le cas d'un organisme n'alimentant pas les bénéficiaires d'ASPA, un autre ne mettant pas à jour la base de données des rattachements des

[134] Le RNB présente les données concaténées des bénéficiaires enregistrés dans les 101 bases locales CRYSTAL NIMS propres à chaque organisme de gestion (France métropolitaine et d'outremer).
[135] Cet organisme est une des URSSAF auditionnées par la mission.

bénéficiaires, un autre ne remontant pas les montants des prestations sociales servies… Lors de ses consultations du RNCPS, la mission a effectivement trouvé le cas d'un bénéficiaire dont certaines données n'étaient pas servies, sans raison apparente. Ces travaux renvoient directement à la question de la mise en place d'une cellule ou d'une structure d'administration, afin de superviser le bon fonctionnement de l'infrastructure technique et pouvant être chargée de superviser la qualité des données proposées. Il convient de noter par ailleurs que le moteur d'analyse intégré au RNCPS qui permet d'opérer des vérifications automatiques (non cumul de prestations à titre principal et ouverture de droits connexes de manière accessoire), dont l'utilisateur peut prendre connaissance en activant l'onglet dédié, ne peut fonctionner dès lors que les données remontées sont incomplètes[136].

De fait, pour la DSS, « *le dispositif ayant été prévu initialement pour un usage informationnel interne aux organismes, le niveau de qualité des données et de disponibilité du système actuel n'est plus en phase avec les attendus d'un système opérant* »[137]. Suivant les réseaux, entre 10 % et 16 % des demandes de consultations n'aboutissent pas, soit du fait de l'utilisateur (qui s'est trompé, par exemple, dans la saisie du NIR), soit du fait de l'indisponibilité des données (voir graphique 2). La dynamique d'amélioration a été indéniable depuis la mise en œuvre du RNCPS (voir *infra* et également annexes 3 – données générales et 4 – enquête auprès des utilisateurs) puisque les taux d'erreurs ont baissé alors même que les consultations ont, en volume, très fortement augmenté. On rappelle en outre que les consultations en anomalies (KO) correspondent tant à des difficultés techniques qu'à des erreurs éventuelles de l'utilisateur (mauvais NIR, état civil erroné, erreur dans le couple NIR / nom de famille…).

Graphique 2 : Consultations inabouties (« KO ») - par an – entre 2010 et 2020 – en%



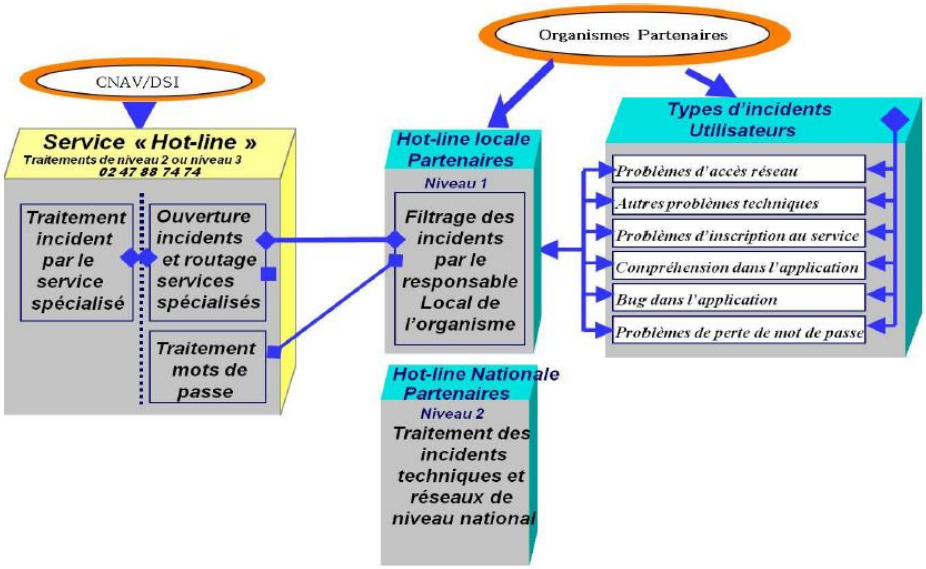
Source : Mission d'après données CNAV - Une collecte peut être complétement KO si l'erreur est : Le partenaire a renvoyé une réponse « Consultation KO » ; Le partenaire collecté est hors délai ; Le partenaire n'a pas répondu ; Une erreur technique s'est produite.

[136] Il existe un moteur d'analyse intégré à la présentation du traitement individuel, qui réalise une série de vérifications à partir de règles permettant de détecter l'incompatibilité que certaines prestations entre elles, le doublonnage de certaines prestations, ou, plus rarement la détection d'un droit non servi, et qui pourrait l'être. Plus d'une centaine de règles sont répertoriées p.63 à 95 du guide utilisateur téléchargeable depuis le RNCPS.

[137] Note du bureau 4C pour la DSS n°D-2020-819 : « Etat des lieux et évolutions prévues ou à venir du Répertoire National Commun de la Protection Sociale ».

Il existe un dispositif de prise en charge de la gestion des incidents d'accès à l'espace EOPPS (dont le RNCPS est l'un des services). Ces incidents sont traités, au premier niveau, par les organismes partenaires puis, au second niveau, par l'opérateur CNAV (voir schéma 2). Toutefois, les anomalies de fonctionnement du RNCPS ne font pas l'objet d'un suivi spécifique. Là encore, l'absence d'une cellule d'administration est notable.

Schéma 2 : Prise en charge des incidents (1er et 2nd niveau)



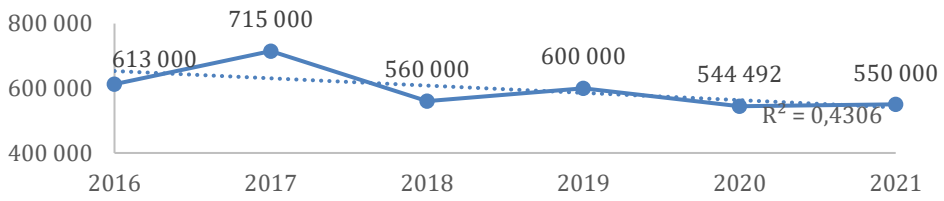
Source : CNAV

4 Les coûts liés au RNCPS, une approche partielle

Les coûts de développement du répertoire par l'opérateur technique ont été estimés à 25 M€ en 2015[138]. Ils ne tiennent toutefois pas compte des coûts induits, d'adaptation dans les différents organismes partenaires (infrastructure SI, intégration logicielle…) qu'ils soient contributeurs et utilisateurs ou exclusivement utilisateurs. Son coût annuel d'exploitation s'élève à 544,5 K€ en 2020 (voir graphique 3). Il diminue depuis 2016, faute de maintenance évolutive majeure[139]. Contrairement à ce qui existe pour d'autres projets, il n'existe pas d'enveloppe budgétaire dédiée à la maintenance corrective/évolutive du RNCPS.

Le répertoire est aujourd'hui un outil informatique arrivé à maturité, dont les perspectives d'optimisation et d'évolution paraissent réduites. Le Schéma stratégique des systèmes d'information de la sécurité sociale (SSSIS), établi pour la période 2018-2022, ne prévoit donc pas d'évolution spécifique du RNCPS, mis à part son intégration aux SI métier de certains organismes (CAF et MSA en particulier), mise au crédit du bilan du schéma directeur précédent[140].

Graphique 3 : Budget de fonctionnement du RNCPS - entre 2016 et 2021* – en €



Source : Mission d'après données DSS ; (*) les données relatives à l'année 2021 revêtent un caractère prévisionnel.

Le budget de fonctionnement, réparti au prorata du nombre de bénéficiaires pris en charge, est pris en charge à 80 % par cinq organismes (voir tableaux 1 et 2).

[138] Voir Laurent Gratieux et Olivier le Gall, *L'optimisation des échanges de données entre organismes de protection sociale*, rapport IGAS (2015-090R1) et IGF (2015-N-055), février 2016.
[139] 578 K€ en moyenne annuelle au cours des trois dernières années. Ce coût n'intègre pas les coûts de fonctionnement induits au sein des organismes partenaires.
[140] Arrêté du 18 octobre 2018 portant approbation du plan stratégique des systèmes d'information du service public de la sécurité sociale.

Tableau 1 : Répartition du budget de fonctionnement du RNCPS (2020)

	Montants	en %
CNAM et SLM*	172 125	31,6 %
CNAF	80 730	14,8 %
CNAV	71 224	13,1 %
AGIRC-ARRCO	49 179	9,0 %
ACOSS	34 650	6,4 %
SRE	25 588	4,7 %
Autres organismes	110 996	20,4 %
Total	**544 492**	**100,0 %**

Source : Retraitements mission d'après données DSS ; (*) SLM = sections locales mutualistes

Tableau 2 : Budgets de fonctionnement du RNCPS (2016-2021*)

Organisme national	Montant 2017	Clé Répartition	Montant 2016
CNAM et SLM	237 658	35,61	203 755
CNAF	118 799	17,80	101 851
CNAV	93 064	13,95	79 788
AGIRC-ARRCO	66 710	10,00	57 193
ACOSS	47 667	Forfait	40 867
SRE	34 690	5,20	29 741
CCMSA	28 370	4,25	24 323
RSI	24 457	3,66	20 968
POLE EMPLOI	27 044	4,05	23 186
CNRACL	12 434	1,86	10 661
CP-CIBTP	6 004	0,90	5 147
IRCANTEC	6 125	0,92	5 252
CPRPSNCF	5 364	0,80	4 599
CNMSS	2 915	0,44	2 499
CNAVPL	3 699	0,55	3 171
Total	715 000	100	613 000

Organisme national	Montant 2018	Clé Répartition	Montant 2017
CNAM et SLM	265 911	35,61	237 658
CNAF	132 922	17,80	118 799
CNAV	104 128	13,95	93 064
AGIRC-ARRCO	74 640	10,00	66 710
ACOSS	53 334		47 667
SRE	38 813	5,20	34 690
CCMSA	31 743	4,25	28 370
RSI	27 364	3,66	24 457
POLE EMPLOI	30 259	4,05	27 044
CNRACL	13 913	1,86	12 434
CP-CIBTP	6 718	0,90	6 004
IRCANTEC	6 854	0,92	6 125
CPRPSNCF	6 001	0,80	5 364
CNMSS	3 262	0,44	2 915
CNAVPL	4 138	0,55	3 699
Total	800 000	100	715 000

Organisme national	Charges 2017 (Millions euros)	Bénéficiaires fin 2017	Montants 2018
CNAM et SLM	170 000	60 000 000	174 699
CNAF	73 167	31 947 515	85 878
CNAV	115 000	14 100 000	71 943
AGIRC-ARRCO	71 457	12 600 000	51 404
ACOSS			35 667
SRE	54 890	2 475 835	26 913
CCMSA	26 900	5 600 000	20 846
RSI	18 208	6 500 000	18 840
POLE EMPLOI	33 600	3 316 400	19 618
CNRACL	19 309	1 301 292	10 219
CP-CIBTP	6 240	1 350 000	4 925
IRCANTEC	2 927	2 066 400	4 812
CPRPSNCF	7 000	556 933	3 853
CNMSS	1 873	839 143	2 236
CNAVPL	6 031	381 525	3 148
INSEE			25 000
TOTAL			560 000

Organisme national	Charges 2017 (Millions euros)	Bénéficiaires fin 2017	Montants 2019
CNAM et SLM	170 000	60 000 000	187 760
CNAF	73 167	31 947 515	92 299
CNAV	115 000	14 100 000	77 322
AGIRC-ARRCO	71 457	12 600 000	55 247
ACOSS			38 334
SRE	54 890	2 475 835	28 926
CCMSA	26 900	5 600 000	22 405
RSI	18 208	6 500 000	20 248
POLE EMPLOI	33 600	3 316 400	21 085
CNRACL	19 309	1 301 292	10 983
CP-CIBTP	6 240	1 350 000	5 293
IRCANTEC	2 927	2 066 400	5 171
CPRPSNCF	7 000	556 933	4 141
CNMSS	1 873	839 143	2 403
CNAVPL	6 031	381 525	3 384
INSEE			25 000
Total			600 000

Organisme national	Charges 2018 [1]	Bénéficiaires fin 2018 [1]	Montants 2020
CNAM et SLM	178 000 000 000 €	62 400 000	172 125 €
CNAF	73 104 133 000 €	31 679 017	80 730 €
CNAV	122 800 000 000 €	14 400 000	71 224 €
AGIRC-ARRCO	72 499 000 000 €	12 800 000	49 179 €
ACOSS			34 650 €
SRE	55 685 000 000 €	2 485 792	25 588 €
CCMSA	26 800 000 000 €	5 600 000	19 620 €
CNDSSTI (RSI)	18 804 000 000 €	7 000 000	18 860 €
POLE EMPLOI	36 161 675 483 €	3 170 534	19 198 €
CNRACL	20 772 187 994 €	1 352 460	10 250 €
CP-CIBTP	6 434 000 000 €	1 375 000	4 761 €
IRCANTEC	3 060 000 000 €	2 099 900	4 663 €
CPRPSNCF	7 000 000 000 €	542 855	3 599 €
CNMSS	1 463 067 959 €	831 282	1 943 €
CNAVPL	6 326 697 000 €	400 113	3 102 €
INSEE			25 000 €
Total			**544 492 €**

[1] Sur la base des indicateurs 2018

Organisme national	Charges 2018 [1]	Bénéficiaires fin 2018 [1]	Prévisionnel 2021
CNAM et SLM	178 000 000 000 €	62 400 000	173 950 €
CNAF	73 104 133 000 €	31 679 017	81 586 €
CNAV	122 800 000 000 €	14 400 000	71 979 €
AGIRC-ARRCO	72 499 000 000 €	12 800 000	49 700 €
ACOSS			35 018 €
SRE	55 685 000 000 €	2 485 792	25 859 €
CCMSA	26 800 000 000 €	5 600 000	19 828 €
CNDSSTI (RSI)	18 804 000 000 €	7 000 000	19 060 €
POLE EMPLOI	36 161 675 483 €	3 170 534	19 402 €
CNRACL	20 772 187 994 €	1 352 460	10 359 €
CP-CIBTP	6 434 000 000 €	1 375 000	4 811 €
IRCANTEC	3 060 000 000 €	2 099 900	4 712 €
CPRPSNCF	7 000 000 000 €	542 855	3 637 €
CNMSS	1 463 067 959 €	831 282	1 964 €
CNAVPL	6 326 697 000 €	400 113	3 135 €
INSEE			25 000 €
Total			**550 000 €**

[1] Sur la base des indicateurs 2018

Source : DSS – (*) prévisionnel

ANNEXE 3 : Données générales sur l'utilisation du RNCPS

Table des matières

ANNEXE 3 : DONNEES GENERALES SUR L'UTILISATION DU RNCPS 49

1 LES ORGANISMES, REGIMES ET ENTITES CONTRIBUTEURS 51

1.1 UNE MONTEE EN CHARGE PROGRESSIVE ENTRE 2010 ET 2016 51
1.2 LES ACTEURS DE LA SPHERE SECURITE SOCIALE REPRESENTENT PRES DE NEUF CONTRIBUTEURS SUR DIX 52
1.3 SANS SURPRISE, LES ORGANISMES CONTRIBUTEURS AU RNCPS RELEVENT LARGEMENT DES RISQUES MALADIE, MATERNITE ET RETRAITE 53
1.4 LES DEUX TIERS DES CONTRIBUTEURS ONT MIS A JOUR LE RNCPS EN 2021 54

2 DONNEES STATISTIQUES DISPONIBLES SUR LE RECOURS ET LES USAGES DU RNCPS 61

2.1 DES CONSULTATIONS QUI ONT REGULIEREMENT AUGMENTE DEPUIS 2010, BIEN QUE LA PART DES CONSULTATIONS PAR TYPE AIT EVOLUE SENSIBLEMENT 62
2.1.1 Le RNCPS permet des consultations individuelles ou de masse / collectives 62
2.1.2 Toute catégories confondues, les consultations du RNCPS ont fortement augmenté et sont désormais supérieures à 35 millions par an 62
2.1.3 La hausse globale des consultations depuis 2012 dissimule cependant une structure de consultations en forte évolution 63
2.1.4 Une évolution très heurtée des consultations de masse 63
2.2 DES CONSULTATIONS INDIVIDUELLES EN HAUSSE REGULIERE, DU FAIT DE LA DIFFUSION DANS LES RESEAUX DES SOLUTIONS EOPSS ET *WEBSERVICES* 64
2.2.1 Une hausse continue des consultations individuelles qui souligne que l'usage par les agents s'est diffusé et massifié 64
2.2.2 Des consultations individuelles en hausse notamment du fait de l'intégration du RNCPS dans les applications métier des CAF et des caisses MSA 64
2.3 LES CONSULTATIONS EFFECTUEES PAR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES SONT RELATIVEMENT FAIBLES ET CERTAINES DOIVENT RETENIR L'ATTENTION 66
2.3.1 Des consultations individuelles en hausse notable uniquement entre 2015 et 2017 66
2.3.2 L'analyse des consultations individuelles assurées par les collectivités en 2020 fait apparaître des atypies .. 66
2.4 UN OUTIL DONT LA FIABILITE A ETE PROGRESSIVEMENT RENFORCEE 68
2.5 AU SEIN DE LA PROTECTION SOCIALE, DES NOMBRES D'UTILISATEURS ET DES VOLUMES DE CONSULTATIONS TRES VARIABLES ENTRE LES RESEAUX 69
2.5.1 Le réseau de l'assurance maladie représente près d'une consultation individuelle sur deux en 2020, les consultations assurées par les CAF et les caisses de MSA via EOPPS sont aussi relativement importantes 69
2.5.2 Les réseaux ont opté pour des stratégies variables d'habilitations des agents pour utiliser le RNCPS mais il n'existe pas de lien univoque entre nombre d'agents habilités et volume de consultations 70
2.5.3 Le nombre moyen de consultations par agent habilité varie dans un rapport de 1 à 14 selon les réseaux considérés 71
2.6 ENTRE LES BRANCHES DU REGIME GENERAL, UN RECOURS TRES VARIABLE A L'OUTIL AU SEIN D'UN MEME RESEAU 72
2.6.1 L'appropriation de l'outil s'est faite sur le terrain, « au fil de l'eau », ce qui explique les fortes différences d'usages entre des organismes exerçant des missions de même nature 72
2.6.2 Des différences très marquées de recours au RNCPS entre les CAF 73
2.6.3 Des écarts également très prononcés au sein du réseau de l'assurance maladie 74
2.6.4 Les écarts entre les CARSAT sont également non négligeables 75
2.6.5 Les données régionales disponibles en ce qui concerne le réseau des URSSAF permettent elles aussi de mettre en avant de fortes divergences 76

3 LES ORGANISMES DE SECURITE SOCIALE SONT LES PRINCIPAUX UTILISATEURS DU REPERTOIRE 77

3.1 UNE EXTENSION REGULIERE DE L'ACCES AU RNCPS A DE NOUVEAUX ACTEURS 77
3.2 DES CONSULTATIONS INDIVIDUELLES POSSIBLES SUR L'ENSEMBLE DES USAGERS 80
3.3 UNE INFRASTRUCTURE INFORMATIQUE DIMENSIONNEE AUX BESOINS DE CONSULTATIONS INDIVIDUELLES 81
3.4 DES MODALITES D'ACCES AU RNCPS VARIABLES SELON LES ORGANISMES ET LES ADMINISTRATIONS 83
3.5 UN PORTRAIT CONTRASTE DES ORGANISMES UTILISATEURS ET CONTRIBUTEURS DU RNCPS EN 2020 85

Afin de cerner les modalités de fonctionnement et de disposer d'une première approche des usages du RNCPS, il est apparu nécessaire à la mission de successivement :

- Analyser le profil des organismes qui contribuent au RNCPS donc qui alimentent la transaction permise par le répertoire ; sans surprise, les données sont largement celles transmises par les organismes de protection sociale, les contributions étant allé croissant au fil de la montée en charge du projet (1) ;
- Examiner les données statistiques de consultation agrégées au niveau national au cours de la dernière décennie, concernant en particulier la fréquence d'utilisation et l'évolution du nombre des consultations par les utilisateurs (2) ; ces travaux permettent de mettre en lumière une très grande diversité des usages tant entre les réseaux et qu'au sein même des organismes de sécurité sociale d'un même réseau, ce constat étonnant a été plus particulièrement analysé par la mission ;
- Compléter ces deux analyses par une présentation synthétique de l'utilisation actuelle constatée en 2020 (3), pour apprécier les capacités du répertoire à être ouvert en consultation à de nouveaux acteurs, au regard des possibilités de consultation et des capacités techniques du dispositif.

L'ensemble de ces travaux permettent de poser un premier diagnostic qui justifie les évolutions et aménagements proposés par le rapport.

1 Les organismes, régimes et entités contributeurs

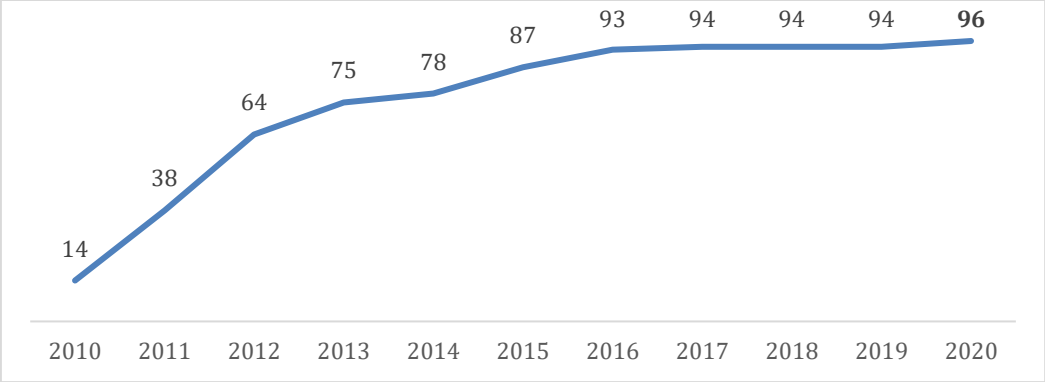
L'analyse de la liste des organismes, caisses ou régimes mettant leurs données de gestion à disposition *via* le répertoire national commun de la protection sociale permet d'apprécier la montée en charge du dispositif et notamment l'enrichissement progressif du répertoire par l'apport de nouvelles données (11). Le RNCPS est très majoritairement alimenté par les nombreux acteurs de la sphère sécurité sociale qui rassemblent près de neuf contributeurs sur dix (12). Sans surprise, les organismes contributeurs au RNCPS relèvent largement des risques maladie, maternité et retraite (13). Les deux tiers des contributeurs ont mis à jour le RNCPS en 2021 (14).

1.1 Une montée en charge progressive entre 2010 et 2016

On dénombre, en 2021, un peu moins de 100 entités contributrices, c'est-à-dire qui alimentent en données le répertoire[141]. La montée en charge du dispositif s'est faite progressivement entre 2010 et 2016, avec un rattachement des principaux régimes qui est intervenu au cours des trois premières années. Logiquement, les données présentées dans le graphique 1 ci-dessous ne reflètent pas la masse des informations mises à disposition puisque les régimes et entités les plus importantes (branches du régime général, principaux régimes de retraite complémentaire, Pôle emploi…) ont très rapidement rejoint le répertoire.

[141] La liste des organismes contributeurs, leur domaine d'intervention et la date à laquelle ils ont rejoint le RNCPS sont présentés dans le tableau proposé à la fin de cette annexe.

Graphique 1 : Nombre d'organismes ou régimes contribuant au RNCPS – entre 2010 et 2020



Source : Données CNAV – mars 2021

L'approche par nombre de contributeurs permet indirectement de rappeler les très nombreuses actions qui doivent être menées -globalement et dans chaque régime ou organisme de gestion- pour permettre au répertoire d'être effectivement déployé et de contenir l'ensemble des informations souhaitées. La première action est une mise aux normes du fichier des individus qui doit correspondre aux données figurant dans le répertoire (bonne identification de l'assuré *via* son état civil et son NIR certifié). La deuxième action consiste à convenir avec l'opérateur technique, pour chaque individu identifié, des données de gestion disponibles et mises à disposition par l'organisme contributeur (construction du modèle de données, des spécifications générales et détaillées). La troisième opération, une fois l'outil informatique développé par l'opérateur technique, consiste à déployer l'architecture technique en partenariat avec ce dernier pour assurer la bonne exécution du traitement et l'affichage à l'écran des données transmises par les bases de gestion de l'organisme contributeur. Ces trois opérations ne reflètent que ce qui doit être fait pour rendre accessible à l'ensemble des utilisateurs les données de l'organisme contributeur. Dans le même temps, chaque organisme contributeur est aussi un organisme utilisateur : il doit donc déployer la solution RNCPS en interne, permettre aux agents d'accéder aux données permettant l'interrogation du RNCPS (état civil et NIR certifiés et valides donc), définir des cas d'usage et des modes opératoires, accompagner cette utilisation en formant les agents à l'usage de l'outil.

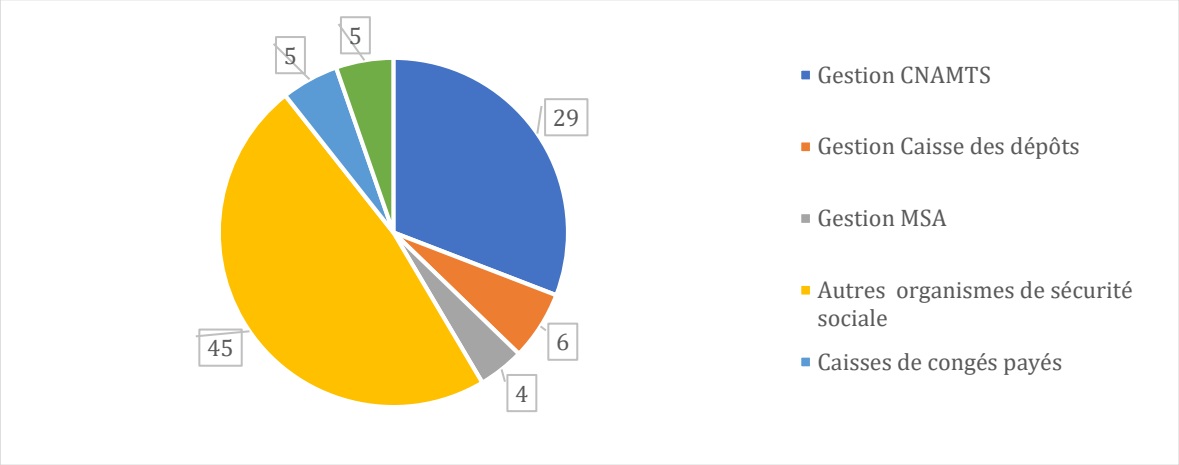
Tout enrichissement, toute maintenance (corrective, évolutive) de l'outil conduit donc éventuellement à des ajustements dans les systèmes d'information des organismes tant en ce qu'ils contribuent au RNCPS qu'en ce qu'ils l'utilisent. La seule base des contributeurs permet de mesurer l'importance de la « communauté RNCPS », outil qui fédère des organismes très variés tant dans leur nature que dans leurs missions.

1.2 Les acteurs de la sphère sécurité sociale représentent près de neuf contributeurs sur dix

Sans surprise, parmi les organismes et régimes contribuant au RNCPS, la très grande majorité relève de la sphère de la sécurité sociale (Graphique 2). Au-delà, nombre d'entités relèvent, en particulier au plan informatique, d'un organisme unique : la Caisse nationale d'assurance maladie(CNAM) a repris en gestion de nombreuses mutuelles : les services de la CNAM assurent ainsi l'alimentation du RNCPS pour 29 organismes / régimes / activités. De même le groupe Caisse des dépôts et consignations (CDC) met à disposition des données dans le RNCPS à plusieurs entités (représentant 6 régimes) tout comme la mutualité sociale agricole (MSA, 4 régimes / entités). 45 organismes de sécurité sociale interviennent par ailleurs sur leurs champs spécifiques au titre de certains risques

et d'une population limitée. Les autres contributeurs sont constitués de caisses de congés payés (5) et d'organismes de protection sociale et en particulier parmi ceux-ci de Pôle emploi et des régimes de retraite complémentaire des salariés (AGIRC-ARRCO).

Graphique 2 : Catégories de contributeurs au RNCPS – en nombre d'organismes et de régimes

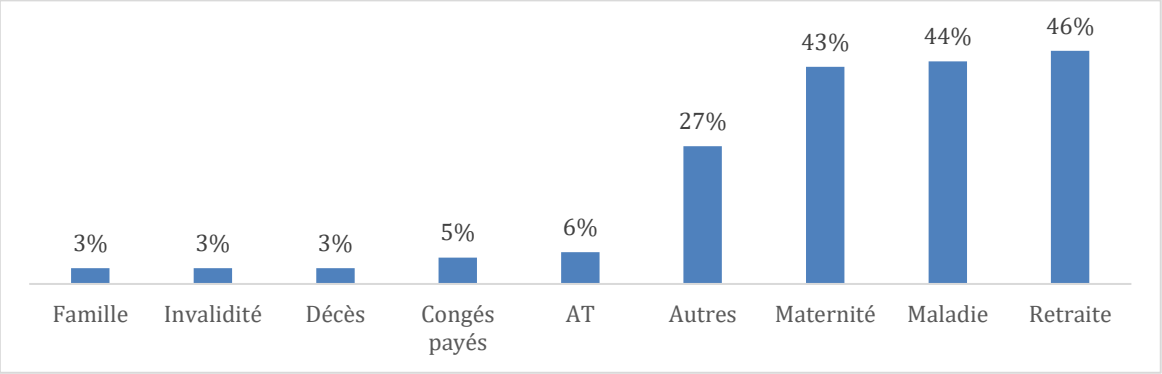


Source : Données CNAV – mars 2021

1.3 Sans surprise, les organismes contributeurs au RNCPS relèvent largement des risques maladie, maternité et retraite

Près d'un organisme contributeur sur deux gère le risque retraite (base et complémentaire). Les autres risques les plus couramment gérés par les organismes contributeurs sont la maladie et la maternité, du fait du plus grand nombre d'acteurs en maladie, notamment des mutuelles de la fonction publique. Nombre d'organismes gèrent simultanément plusieurs de ces risques et contribuent donc au RNCPS pour plusieurs types de couvertures (plusieurs risques couverts, prestations en nature et/ou en espèces – Graphique 3 et Tableau 1 pages suivantes).

Graphique 3 : Domaine d'intervention des contributeurs au RNCPS – en nombre d'organismes et de régimes

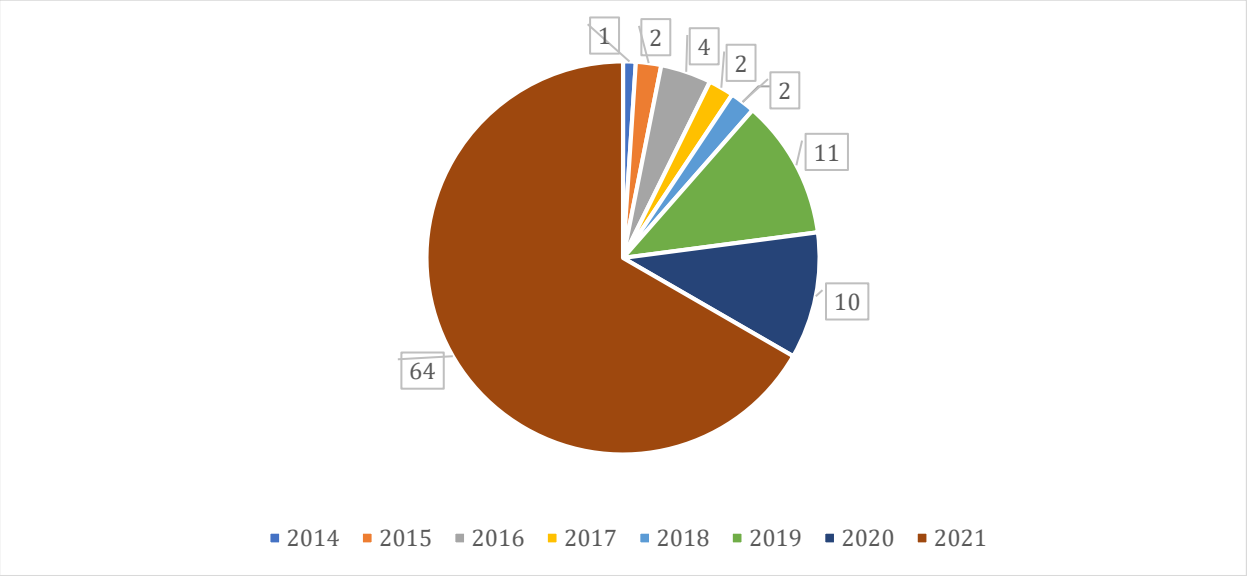


Source : Données CNAV – mars 2021

1.4 Les deux tiers des contributeurs ont mis à jour le RNCPS en 2021

Pour que le répertoire soit fiable, les contributeurs doivent actualiser les données individuelles dont ils disposent régulièrement. Les dates des dernières alimentations du RNCPS par les différents contributeurs permettent de constater que les organismes le plus importants assurent cette mise à jour de manière très régulière et que, globalement, deux tiers des entités ont mis à jour les données du RNCPS en 2021. *A contrario*, certains organismes ont une population et des données qui varient peu dans le temps (régimes spéciaux et régimes particuliers, mutuelles de la fonction publique), ce qui peut justifier des fréquences de mise à jour moins régulières. Toutefois, certaines entités n'ont pas mis à jour le répertoire depuis plusieurs mois voire plusieurs années, aspect qui doit retenir l'attention et pourrait justifier une attention particulière des administrateurs du répertoire (Graphique 4).

Graphique 4 : Dernière année de mise à jour du RNCPS – en nombre d'organismes et de régimes contributeurs



Source : Données CNAV – mars 2021.

Tableau 1 : Liste des contributeurs au répertoire national commun de la protection sociale (RNCPS – données CNAV avril 2021)

Caisse / Organisme / Régime	Domaine	Depuis
Service de l'Allocation Temporaire d'Invalidité des Agents des Collectivités Locales (ATIACL - Caisse des dépôts)	Prestations accidents du travail en espèces	2010
Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL)	Prestations retraite	2010
Fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'Etat (FSPOEIE - gestion Caisse des dépôts et consignations)	Prestations retraite	2010
La Retraite des mines (gestion Caisse des dépôts et consignations)	Prestations retraite de base	2010
Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV)	Prestations retraite de base, veuvage	2010
Caisse centrale de mutualité sociale agricole (CCMSA)	Prestations famille	2010
Caisse centrale de mutualité sociale agricole (CCMSA)	Prestations maladie, maternité, autres	2010
Caisse centrale de mutualité sociale agricole (CCMSA)	Prestations retraite et autres	2010
Caisse nationale des allocations familiales (CNAF)	Prestations famille	2010
Pôle emploi	Chômage	2010
Mutuelle nationale des Hospitaliers (MNH / gestion CNAMTS)	Prestations décès, maladie maternité	2010
Caisse Autonome de Retraite et de Prévoyance des Infirmiers, Masseurs-Kinésithérapeutes, pédicures-podologue, Orthophonistes et Orthoptistes (CARPIMKO)	Prestations retraite et autres	2010
Caisse nationale des Industries électriques et gazières (CNIEG)	Prestations retraite, famille, autres	2010
Mutuelle générale de l'Éducation nationale (MGEN / gestion CNAMTS)	Prestations décès, maladie maternité	2010
Caisse de prévoyance et de retraite du personnel de la Société nationale des chemins de fer français (CPRP SNCF)	Prestations maladie-maternité en nature	2011
Harmonie Fonction Publique (HFP / gestion CNAMTS)	Prestations décès, maladie maternité	2011
La Mutuelle des Etudiants (LMDE / gestion CNAMTS)	Prestations maladie-maternité en nature	2011
Caisse d'Assurance Vieillesse des Pharmaciens (CAVP)	Prestations retraite et autres	2011
Caisse Autonome de Retraite des Médecins de France (CARMF)	Prestations retraite et autres	2011
Caisse Autonome de Retraite des Chirurgiens-Dentistes (CARCD)	Prestations retraite et autres	2011
Caisse Autonome de Retraite des Sages Femmes (CARSAF) devenue Caisse Autonome de Retraite des Chirurgiens Dentiste et des Sages Femmes (CARCDSAF)	Prestations retraite et autres	2011
Caisse d'allocation vieillesse des agents généraux et des mandataires non salariés d'assurance et de capitalisation (CAVAMAC)	Prestations retraite et autres	2011
Caisse d'assurance vieillesse des experts-comptables et des commissaires aux comptes (CAVEC)	Prestations retraite et autres	2011

Caisse / Organisme / Régime	Domaine	Depuis
Caisse d'assurance vieillesse des officiers ministériels, des officiers publics et des compagnies judiciaires (CAVOM)	Prestations retraite et autres	2011
Caisse interprofessionnelle de prévoyance et d'assurance vieillesse des professions libérales (Cipav)	Prestations retraite et autres	2011
Caisse Nationale d'Assurance Maladie des Travailleurs Salariés (CNAMTS)	Prestations maladie, maternité, autres	2011
Caisse Nationale d'Assurance Maladie des Travailleurs Salariés - Accidents du Travail et Maladies Professionnelles (CNAMTS - ATMP)	Allocation amiante	2011
Caisse de Prévoyance et de Retraite des Notaires (CPRN)	Prestations retraite de base et complémentaire	2011
Caisse Interprofessionnelle des Congés Payés de la Région Méditerranéenne (CICPRM)	Congés payés	2011
Caisse de retraite du personnel de la RATP (CRP-RATP)	Prestations retraite de base et complémentaire	2011
Caisse de retraite et de prévoyance des clercs et employés de notaires (CRPCEN)	Prestations retraite et autres	2011
La Mutuelle Générale (LMG / gestion CNAMTS)	Prestations décès, maladie maternité	2011
Caisse de retraite pour les vétérinaires (CARPV)	Prestations retraite et autres	2011
Société Mutualiste des Etudiants de Bretagne – Atlantique (SMEBA / gestion CNAMTS)	Prestations maladie-maternité en nature	2011
Service de la gestion financière et sociale de l'Assemblée nationale au titre de la gestion du Fonds de sécurité sociale des députés et anciens députés (FSS Députés AN)	Prestations décès, maladie maternité	2011
Service de la gestion financière et sociale de l'Assemblée nationale au titre de la gestion du Fonds de sécurité sociale du personnel de l'Assemblée nationale (FSS Personnel AN)	Prestations maladie, maternité, décès	2011
Division de la sécurité sociale au titre de la gestion du Régime autonome de sécurité sociale du Sénat	Prestations maladie, maternité, autres	2011
Communaux Vienne Mutuelle (Covimut / gestion CNAMTS)	Prestations décès, maladie maternité	2011
Caisse de prévoyance du Port autonome de Bordeaux	Prestations maladie, maternité, autres	2012
VITTAVI (gestion CNAMTS)	Prestations maladie-maternité en nature	2012
La Mutuelle Fraternelle des Territoriaux ((LFDT / gestion CNAMTS)	Prestations décès, maladie maternité	2012
Caisse de congés payés du spectacle (Les congés spectacles)	Congés payés	2012
Mutuelle Intériale (gestion CNAMTS)	Prestations décès, maladie maternité	2012
Caisse de retraites des personnels de l'Opéra national de Paris	Prestations invalidité, retraite	2012
Mutuelle des Municipaux de Marseille (MUTAME-PROVENCE / gestion CNAMTS)	Prestations décès, maladie maternité	2012
Institution de Retraite Complémentaire des Agents Non Titulaires de l'Etat et des Collectivités publiques (IRCANTEC - gestion Caisse des dépôts et consignations)	Prestations retraite complémentaire, décès	2012

Caisse / Organisme / Régime	Domaine	Depuis
Etablissement de retraite additionnelle de la fonction publique (ERAFP - gestion Caisse des dépôts et consignations)	Prestations retraite complémentaire, décès	2012
Caisse Interprofessionnelle Des Congés Payés De La Région Rhodanienne (CICP2R)	Congés payés	2012
Caisse de prévoyance et de retraite du personnel de la Société nationale des chemins de fer français (CPRP SNCF)	Prestations retraite, maladie, autres	2012
Association générale des institutions de retraite des cadres (AGIRC) - Association pour le régime de retraite complémentaire des salariés (ARRCO)	Prestations retraite complémentaire	2012
MUT'EST (gestion CNAMTS)	Prestations maladie-maternité en nature	2012
Mutuelle des Hôpitaux de la Vienne (MHV / gestion CNAMTS)	Prestations maladie-maternité en nature	2012
Mutuelle Générale des Etudiants de L'Est (MGEL / gestion CNAMTS)	Prestations maladie-maternité en nature	2012
Mutuelle Autonome Générale de l'Education (MAGE / gestion CNAMTS)	Prestations maladie-maternité en nature	2012
Société Mutualiste des Etudiants du Centre – Ouest (SMECO / gestion CNAMTS)	Prestations maladie-maternité en nature	2012
Société Mutualiste des Etudiants des régions Bourgogne – Franche-Comté (SMEREB / gestion CNAMTS)	Prestations maladie-maternité en nature	2012
Société Mutualiste des Etudiants de la région Rhône-Alpes (SMERRA / gestion CNAMTS)	Prestations maladie-maternité en nature	2012
Société Mutualiste des Etudiants Régionale d'Antilles – Guyane (SMERAG / gestion CNAMTS)	Prestations maladie-maternité en nature	2012
Mutuelle des Etudiants de Provence (MEP / gestion CNAMTS)	Prestations maladie-maternité en nature	2012
Société Mutualiste des Etudiants du Nord – Ouest (SMENO / gestion CNAMTS)	Prestations maladie-maternité en nature	2012
Société Mutualiste des Etudiants de la Région Parisienne (SMEREP / gestion CNAMTS)	Prestations maladie-maternité en nature	2012
Caisse de Coordination aux Assurances Sociales de la RATP (CCAS)	Prestations maladie, maternité, autres	2012
Caisse de retraites des anciens membres du conseil économique, social et Environnemental (CRAMCESE)	Prestations invalidité, retraite	2012
Union des caisses de France Congés Intempéries Du Bâtimetn et des Teravaux Publics (UCF-CI-BTP)	Congés payés	2012
Association pour la prévoyance collective (APC) au titre de la gestion du régime additionnel de l'enseignement privé (RAEP)	Prestations retraite complémentaire	2013
Association pour la prévoyance collective (APC) au titre de la gestion du Régime d'allocations viagères des gérants de débits de tabac (RAVGDT)	Prestations retraite complémentaire	2013
Association pour la prévoyance collective (APC) au titre de la gestion du Régime temporaire de retraite de l'enseignement privé (RETREP)	Prestations retraite de base	2013
Association pour la prévoyance collective (APC) au titre de la gestion de la Retraite du personnel d'ALTADIS sous statut de l'ancienne SEITA	Prestations retraite de base et complémentaire	2013
Institution de retraite complémentaire de l'enseignement et de la création (IRCEC)	prestations retraite de base et complémentaire	2013

Caisse / Organisme / Régime	Domaine	Depuis
Caisse de retraites du personnel de la Comédie française (CRPCF)	Prestations invalidité, retraite	2013
Caisse Nationale Déléguée De Sécurité Sociale Des Travailleurs Indépendants (Cndssti)	Prestations retraite et autres	2013
Mutuelle nationale Territoriale (MNT / gestion CNAMTS)	Prestations décès, maladie maternité	2013
Etablissement national des invalides de la marine - Caisse générale de prévoyance (ENIM)	Prestations retraite et autres	2013
Etablissement national des invalides de la marine - Caisse générale de prévoyance (ENIM)	Prestations accidents du travail, maladie, maternité en espèces	2013
Service des retraites de l'Etat (SRE)	Prestations retraite et autres	2013
Caisse de prévoyance et de retraite du personnel de la Société nationale des chemins de fer français (CPRP SNCF)	Prestations accidents du travail en nature et espèces	2014
Caisse de retraite du personnel navigant professionnel de l'aéronautique civile (CRPNPAC)	Prestations retraite complémentaire	2014
Caisse nationale des barreaux français (CNBF)	Prestations retraite et autres	2014
Service de la gestion financière et sociale de l'Assemblée nationale au titre de la gestion de la Caisse de pensions des députés et anciens députés	Prestations retraite	2015
Service de la gestion financière et sociale de l'Assemblée nationale au titre de la gestion de la Caisse de retraites du personnel de l'Assemblée nationale	Prestations retraite	2015
Caisse d'assurance maladie des industries électriques et gazières	Prestations maladie-maternité en nature	2015
Caisse d'assurance vieillesse, invalidité et maladie des cultes (CAVIMAC)	Prestation retraite de base et complémentaire	2015
Caisse autonome nationale de la Sécurité sociale dans les mines (CANSSM)	Prestations maladie, maternité, autres	2015
Caisse d'assurance vieillesse, invalidité et maladie des cultes (CAVIMAC)	Prestations maladie, maternité, autres	2015
Mutuelle Générale de la Police - mutuelle générale des forces de sécurité (MGP / gestion CNAMTS)	Prestations maladie-maternité en nature	2015
Etablissement national des invalides de la marine - Caisse générale de prévoyance (ENIM)	Prestations accidents du travail, maladie, maternité en nature	2015
Mutulelle de la fonction publique - services / Solsantis (MFPS - SOLSANTIS / gestion CNAMTS)	Prestations décès, maladie maternité	2015
Fonds de gestion de l'Aide à la Réinsertion Familiale et Sociale (FGARFS - gestion Caisse des dépôts et consignations)	Aide à la Réinsertion Familiale et Sociale	2016
Caisse Interprofessionnelle Congé Payé Région Parisienne (CICPRP)	Congés payés	2016
Caisse Autonome Mutuelle de retraite des Agents des Chemins de Fer Secondaire d'intérêt Général, des chemins de fer d'intérêt local et des tramways	Prestation retraite de base et complémentaire	2016
Caisse nationale militaire de sécurité sociale (CNMSS)	Prestations accidents du travail en nature	2016
Caisse nationale militaire de sécurité sociale (CNMSS)	Prestations maladie, maternité, autres	2016

Caisse / Organisme / Régime	Domaine	Depuis
Mutuelle Complémentaire Ville de Paris de l'Assistance Publique et des Administrations (MCVPAP / gestion CNAMTS)	Prestations maladie-maternité en nature	2016
Mutuelle des Affaires Étrangères et Européennes (MAEE / gestion CNAMTS)	Prestations maladie-maternité en nature	2017
Caisse de réserve des employés de la Banque de France	Prestations retraite	2020
Caisse centrale de mutualité sociale agricole (CCMSA)	ASPA - Allocation de solidarité aux personnes âgées	2020

Source : CNAV

2 Données statistiques disponibles sur le recours et les usages du RNCPS

Sans préjudice des éléments disponibles par ailleurs dans le rapport et dans l'annexe 1 présentant de manière globale le répertoire et son fonctionnement, cette annexe propose des **données statistiques d'utilisation, de recours et de fonctionnement du** répertoire national commun de la protection sociale (**RNCPS**).

Les données présentées ci-après sont principalement celles de la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAV) depuis la mise en place du RNCPS. Elles présentent plusieurs fragilités (encadré 1).

Encadré 1 : Les données statistiques de la CNAV présentent certaines fragilités

Ces données ne reflètent pas l'ensemble des usages du RNCPS par organisme voire par agent. En effet, les réseaux peuvent y accéder directement *via* un portail dédié (EOPPS - Espace des Organismes Partenaires de la Protection Sociale et, dans ce cadre, soit demander à la CNAV de gérer les accès pour chaque organisme soit gérer ces accès par leurs soins (selon l'un ou l'autre cas de figure, la CNAV dispose ou non des données par organisme). Les réseaux peuvent également accéder au RNCPS par *webservice* (dans ce cadre, les volumes de consultations sont agrégés au niveau de chaque réseau, seule une approche agrée est disponible côté CNAV) ou alors, pour les collectivités locales, par un portail dédié proposé par la Caisse des dépôts et consignations (les consultations exercées à ce titre concernent ainsi l'ensemble des collectivités locales).

La mission a cherché donc à se procurer les données détaillées par entité ou par organisme mais n'a toujours pu disposer de ce niveau de détail, qui n'est de toute façon pas disponible sur série longue (depuis 2010) et uniquement sur les exercices les plus récents (l'exercice mobilisé est classiquement 2020).

Les échanges avec les réseaux ont conduit à constater dans certains cas une différence forte entre le nombre d'agents habilités par la CNAV et le nombre d'agents effectivement habilités au sein des réseaux. Ainsi, par exemple, alors que la CNAV dénombrait plus de 9 000 utilisateurs dans le réseau des URSSAF, ce dernier n'a identifié qu'un peu moins de 4 000 utilisateurs effectifs. Si de tels écarts n'ont pas été identifiés dans les échanges avec les autres réseaux, les données revêtent une fragilité que la mission s'est efforcée de neutraliser dans ses analyses et le choix des données de référence présentées ci-après.

L'exercice de référence présenté et fréquemment utilisé ici au titre des données récentes est le dernier exercice complet, soit 2020. Cette année a été marquée par la crise sanitaire, l'activité distante et les différents confinements intervenus. Si les consultations connaissent une légère baisse, la mission n'a pas constaté de changement de nature et de structure conduisant à ne pas retenir cette année 2020.

Si ces incertitudes sont réelles, elles n'ont pas conduit la mission à écarter toutes les données chiffrées disponibles ; les tendances retracées ci-après sont constatées sur plusieurs exercices ce qui confirme sinon la finesse des données chiffrées, la solidité et la matérialité des tendances qui sont décrites ci-après.

L'analyse des données permet de mettre en avant une hausse globale d'utilisation du RNCPS (2.1). Cette augmentation des usages est principalement portée par l'essor des consultations non de masse mais individuelles (2.2). Le recours au RNCPS des collectivités territoriales est limité et doit, à certains égards, retenir l'attention (2.3). L'usage de l'outil s'est d'autant plus développé que sa fiabilité a été progressivement renforcée (2.4). On constate des différences d'usages manifestes entre les différents réseaux utilisateurs qu'il est difficile d'expliquer de manière univoque (2.5). Ces différences semblent, au regard des analyses assurées au sein des réseaux du régime général de sécurité sociale, s'expliquer principalement par des différences de pratiques entre des organismes assurant les mêmes missions (2.6).

2.1 Des consultations qui ont régulièrement augmenté depuis 2010, bien que la part des consultations par type ait évolué sensiblement

2.1.1 Le RNCPS permet des consultations individuelles ou de masse / collectives

Comme indiqué en annexe 1, les consultations assurées *via* le RNCPS relèvent de deux catégories principales :

- **Des consultations dites individuelles qui consistent pour un agent à vérifier dans le RNCPS la situation d'un individu** ; l'accès aux données peut se faire par le portail de la CNAV (EOPPS), par un web service qui permet aux agents de la CNAF et de la MSA d'avoir accès directement aux informations du RNCPS dans leurs applications métier ou, pour les collectivités locales, par un portail mis à disposition par la Caisse des dépôts et consignations ;
- **Des consultations dites de masse (ou « collectives ») concernant les situations d'un grand nombre d'assurés** ; elles peuvent être effectués par un nombre limité d'agents soit des réseaux utilisateurs (qui administrent leur requête directement) soit de la CNAV (interrogation sur la base de critères et d'une liste d'individus) ; ces consultations de masse sont pilotées au niveau national en ce qu'elles sollicitent fortement les infrastructures techniques puisqu'une consultation de masse est une somme de consultations individuelles.

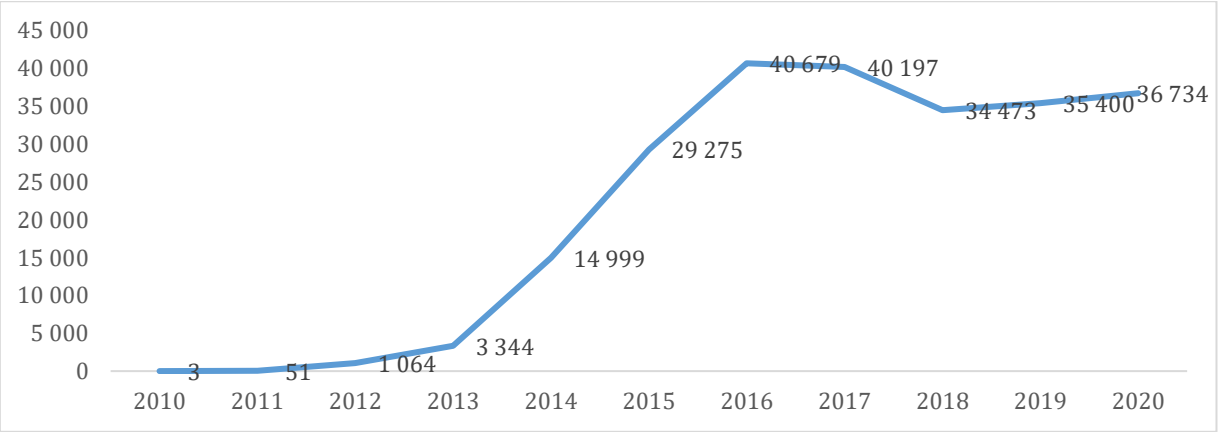
Dans les développements ci-après, ces consultations sont présentées conjointement ou de manière distincte.

2.1.2 Toute catégories confondues, les consultations du RNCPS ont fortement augmenté et sont désormais supérieures à 35 millions par an

Du fait du déploiement progressif du répertoire à partir de 2012, le nombre de consultations a très fortement augmenté. Il est ainsi passé d'un million en 2012 à 40 millions par an en 2016.

Le nombre de consultations se stabilise les années suivantes à un niveau de 35 millions de consultations par an (graphique 5).

Graphique 5 : Évolution du nombre total de consultations individuelles et collectives du RNCPS, en milliers (2010-2020)

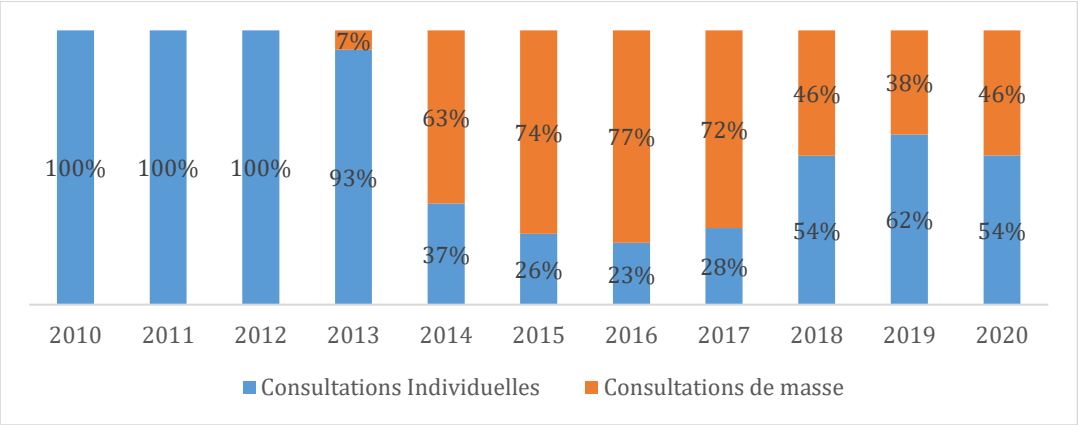


Source : Données CNAV – 2010 à 2020.

2.1.3 La hausse globale des consultations depuis 2012 dissimule cependant une structure de consultations en forte évolution

La forte hausse du nombre des consultations est portée, de 2013 à 2017, par **un très fort développement des consultations de masse dont la part augmente jusqu'à représenter près de huit consultations sur dix en 2016 ; par la suite, la part des consultations de masse diminue très fortement** (graphique 6). Ces évolutions illustrent les constats de la mission : à partir de 2018, les campagnes de consultation de masse précédemment mises en œuvre dans un cadre coordonné et concerté sous l'égide de la direction de la sécurité sociale n'ont pas été reconduites, compte tenu des difficultés rencontrées tant pour les concevoir que pour les exploiter.

Graphique 6 : Évolution de la répartition des consultations individuelles et de masse du RNCPS, en (2010-2020)

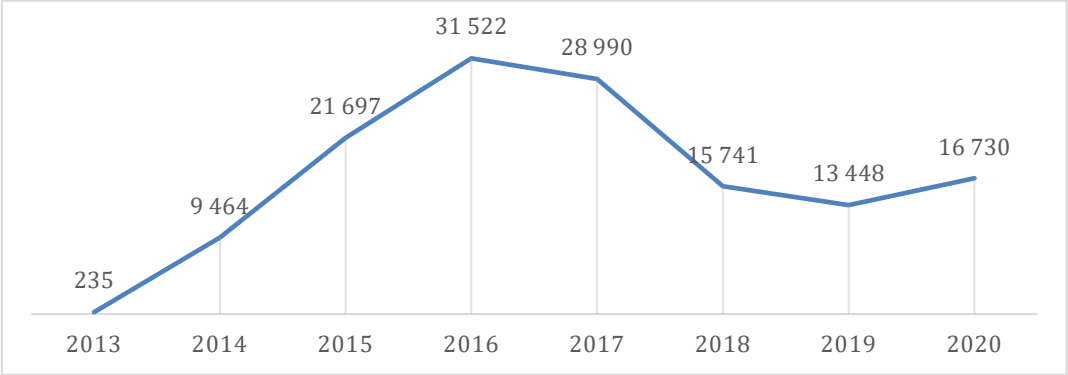


Source : Données CNAV – 2010 à 2020

2.1.4 Une évolution très heurtée des consultations de masse

Les consultations de masse ont très fortement crû dès la mise en place du RNCPS en 2013 et jusqu'en 2016. Mais elles ont fortement décru par la suite : entre 2016 et aujourd'hui, leur nombre a été divisé par deux (graphique 7). Cette forte baisse du nombre de consultations de masse résulte des limites techniques et organisationnelles qui sont progressivement apparues.

Graphique 7 : Évolution du nombre de consultations de masse du RNCPS, en milliers (2013-2020)



Source : Données CNAV – 2013 à 2020

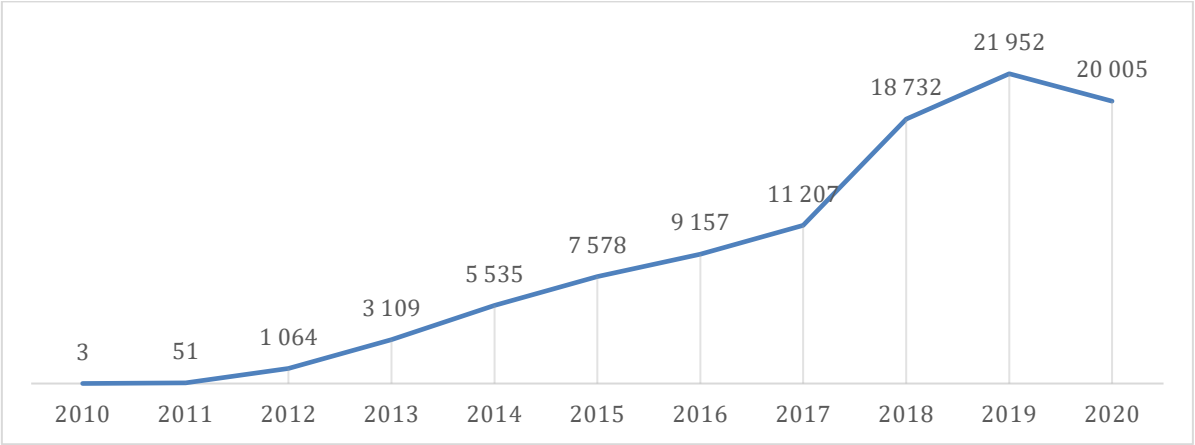
2.2 Des consultations individuelles en hausse régulière, du fait de la diffusion dans les réseaux des solutions EOPSS et *webservices*

2.2.1 Une hausse continue des consultations individuelles qui souligne que l'usage par les agents s'est diffusé et massifié

Les consultations individuelles sont effectuées par les agents des organismes qui sont amenés à utiliser le RNCPS dans leur activité courante. L'ensemble des travaux de la mission (voir annexes 1 – présentation générale, 4- enquête et 5 – analyse des usages) met en avant à quel point **le RNCPS s'est imposé comme un outil incontournable pour un nombre croissant d'utilisateurs.** Plus qu'une reconnaissance systématique par les instructions internes propres à chaque réseau ou l'intégration dans des procédures rigides ou contraintes, **les agents recourent de manière spontanée au RNCPS qui leur permet de faire l'économie d'utiliser de leur droit de communication auprès des tiers** disposant d'informations sur la situation d'un individu.

Ainsi, aujourd'hui, l'essentiel des consultations est le fait d'agents qui, de leur propre initiative, vérifient la situation individuelle d'un assuré social (graphique 8) : **cela représente les deux tiers du volume des consultations au cours des dernières années soit environ 20 millions d'interrogations du répertoire par an**. Ainsi, chaque année, *via* le RNCPS, 20 millions de situations individuelles[142] sont vérifiées afin de faciliter le versement de la « juste prestation ».

Graphique 8 : Évolution du nombre de consultations individuelles du RNCPS, en milliers (2010-2020)



Source : Données CNAV – 2010 à 2020.

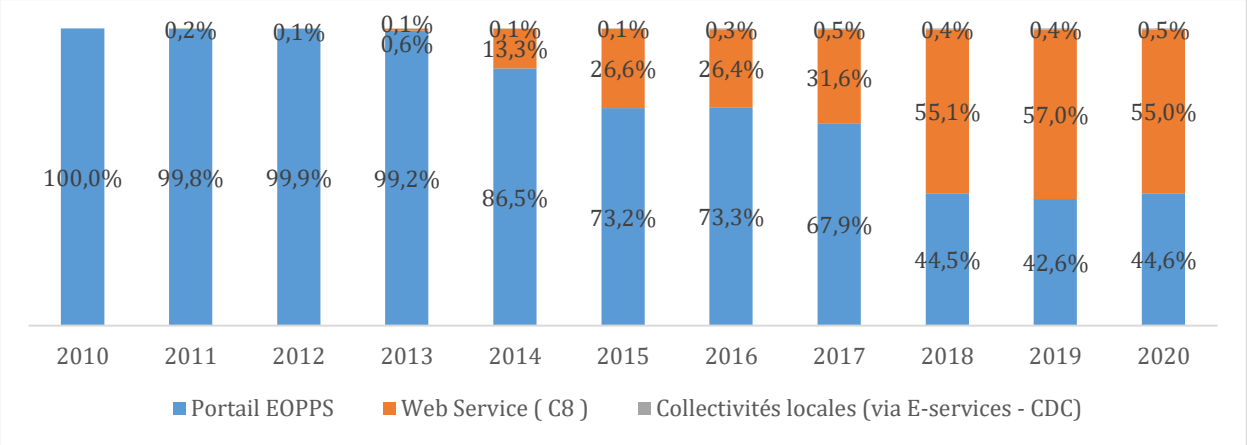
2.2.2 Des consultations individuelles en hausse notamment du fait de l'intégration du RNCPS dans les applications métier des CAF et des caisses MSA

Comme précisé ci-dessus, les agents peuvent effectuer ces consultations individuelles soit en accédant au service « RNCPS » proposé par un portail dédié (EOPPS), soit directement –en tout ou partie- dans leur application métier[143] , soit, enfin, pour les collectivités locales, par un portail dédié mis à disposition par la Caisse des dépôts et consignations (PEPS).

[142] *Nota bene* : la situation d'un individu peut faire l'objet d'une ou plusieurs interrogations.
[143] Les applications de la CNAF et de la MSA accèdent aux données du RNCPS *via* un *webservice*. Cette opération est transparente pour l'utilisateur.

Dans un premier temps, seules les consultations du répertoire *via* EOPPS étaient possibles. Le développement du *webservice* permettant un accès facilité à l'outil pour les agents des CAF et des caisses de MSA a largement contribué à la hausse du nombre de consultations individuelles et à la large diffusion de l'usage des données du répertoire. Deux phénomènes ont permis le succès de cet outil à partir de 2014 : d'une part, sa diffusion et le développement général de son usage dans tous les réseaux et, d'autre part, l'intégration des données qui en sont issues directement dans les applications métier de la CNAF et de la CCMSA. En 2020, p**lus d'une consultation sur deux des données du répertoire est réalisée par les agents dans leur application métier : l'outil est d'autant plus sollicité que l'accès au répertoire est simplifié** (graphique 9).

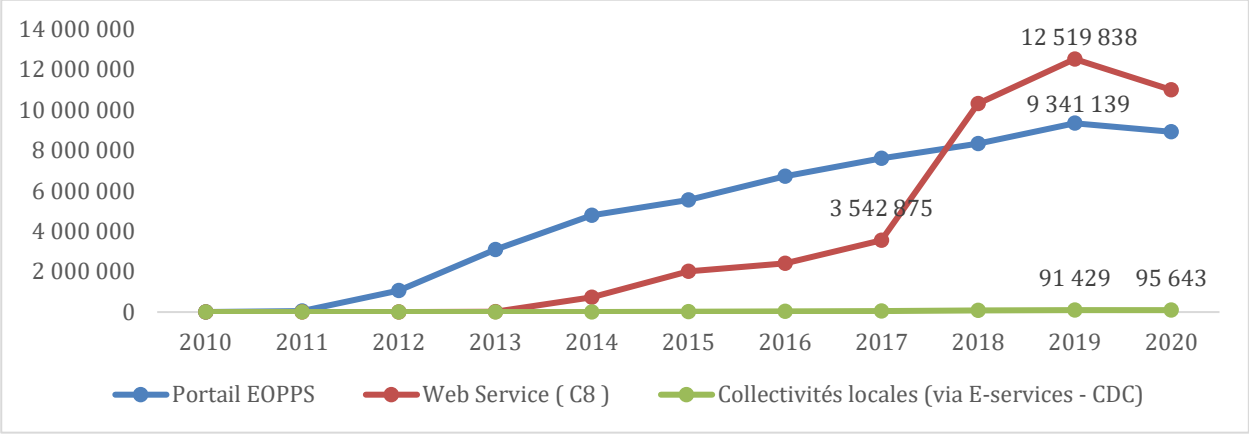
Graphique 9 : Répartition du nombre de consultations individuelles du RNCPS par modalité d'accès, en % (2010-2020)



Source : Données CNAV – 2010 à 2020.

L'analyse des données de consultations individuelles en nombre montre **le très fort essor des consultations individuelles liées à l'utilisation du *webservice* donc du seul fait des agents des CAF et de la MSA : proposer l'outil directement dans l'application métier et simplifier son accès a conduit à en généraliser rapidement l'usage et à banaliser son recours**. Si les consultations dédiées *via* le portail EOPPS augmentent régulièrement (hormis, pour des raisons conjoncturelles en 2010) force est de constater que cette hausse est moins prononcée. Enfin, les consultations effectuées par les collectivités locales et leurs groupements occupent une place tout à fait marginale dans l'ensemble des consultations (moins de 100 000 consultations individuelles, soit moins de 5 % du nombre total, graphique 10).

Graphique 10 : Évolution du nombre de consultations individuelles du RNCPS par modalité d'accès, (2010-2020)



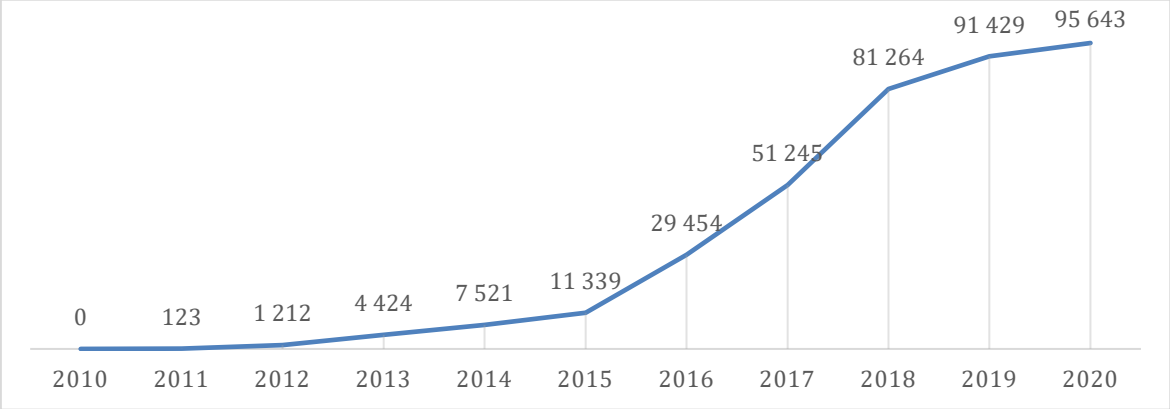
Source : Données CNAV – 2010 à 2020.

2.3 Les consultations effectuées par les collectivités territoriales sont relativement faibles et certaines doivent retenir l'attention

2.3.1 Des consultations individuelles en hausse notable uniquement entre 2015 et 2017

Si les consultations individuelles assurées par les collectivités augmentent globalement en nombre, en particulier à compter de la plus large diffusion de l'outil en 2015, le volume de consultations demeure limité, avec moins de 100 000 interrogations par an, et **la hausse est notablement moins prononcée à partir de l'année 2018**(graphique 11).

Graphique 11 : Évolution du nombre de consultations individuelles au RNCPS par les collectivités locales *via* le portail e-services CDC, 2010-2020



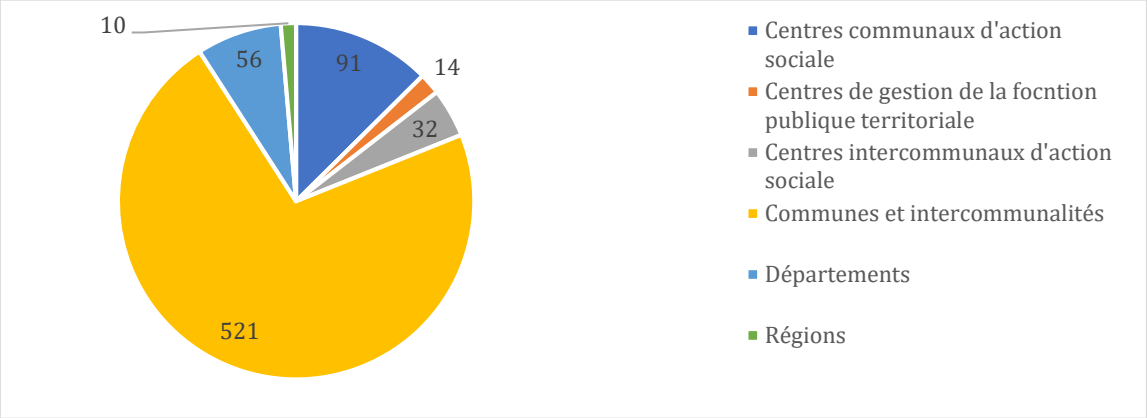
Source : Données CNAV – 2010 à 2020.

2.3.2 L'analyse des consultations individuelles assurées par les collectivités en 2020 fait apparaître des atypies

Au cours des trois dernières années (2019-2021), on dénombre 724 collectivités ou groupements de collectivités de tous types de ressort territorial ayant consulté au moins une fois le RNCPS. Très peu de collectivités ou de groupements de collectivités ont, en pratique,

exercé leur droit d'accès au RNCPS auprès de la CNAV et de la CDC. Sans surprise, du fait de leur nombre, ces collectivités sont très majoritairement des communes (521) puis des centres communaux et intercommunaux d'action sociale. Plus étonnant**, seule un peu plus de la moitié des conseils départementaux ont demandé – et obtenu- un accès au RNCPS,** alors même que ces derniers sont un acteur central en matière de délivrance de prestations d'action sociale. De même, toutes les régions n'ont pas sollicité cet accès auprès de la Caisse des dépôts et consignations (graphique 12).

Graphique 12 : Répartition du nombre de collectivités ayant utilisé au moins une fois le RNCPS entre 2019 et 2021, par type de collectivité ou de groupement



Source : Données Caisse des dépôts et consignations (direction des retraites) – 2019 à 2021.

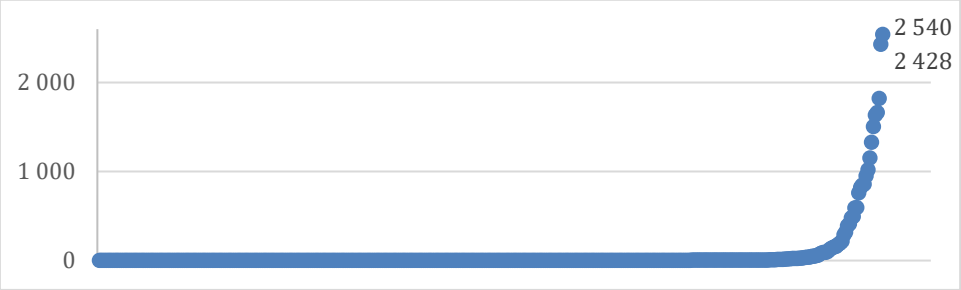
Au-delà, l'analyse des consultations assurées en 2020 montre **des atypies importantes**. En effet :

- 425 collectivités ont utilisé le RNCPS en 2020 pour assurer près de 26 000 consultations (25 799) ;
- Parmi ces collectivités, plus de huit sur dix (366) ont effectué moins de 10 consultations dans l'année ;
- **Parmi les collectivités ou groupements utilisateurs, les 10 qui en ont l'usage le plus intensif assurent près des deux tiers des consultations (16 035) ; on constate au demeurant deux atypies notables et inexpliquées puisque 10 % des consultations sont le fait de deux centres communaux d'action sociale de villes ou d'agglomérations de taille moyenne ou petite**[144]. En outre, la mission a trouvé, parmi les 30 principaux utilisateurs, une collectivité de petite taille, dont la volumétrie de consultation annuelle correspondait à environ 5 % de la population présente sur son ressort territorial[145].

Ainsi, outre que toutes les collectivités n'utilisent pas le RNCPS, le niveau de recours est particulièrement variable. Il ne présente pas de lien immédiat avec la nature des missions exercées (graphique 13) : les régions et départements ne sont pas les premières collectivités utilisatrices par exemple. **Soit le recours est ponctuel et résiduel, soit il est massif et, dans ce cas, pas toujours explicable.**

[144] La mission a été amenée à signaler ces atypies aux collectivités concernées. Un centre communal a souhaité cesser le recours au RNCPS. L'autre centre n'a pas donné suite aux sollicitations de la mission.
[145] Interrogée, la collectivité n'a pu justifier l'usage du répertoire, ni même identifier l'utilisateur à l'origine desdites interrogations. Cette collectivité a fait renouveler son identifiant/mot de passe, à la suite de l'intervention de la mission.

Graphique 13 : Représentation des collectivités et de leurs groupements par nombre de consultations effectué en 2020 (*)



Source : Données Caisse des dépôts et consignations (direction des retraites) – 2019 à 2021. – (*) collectivités ou groupements ayant un accès ouvert au RNCPS.

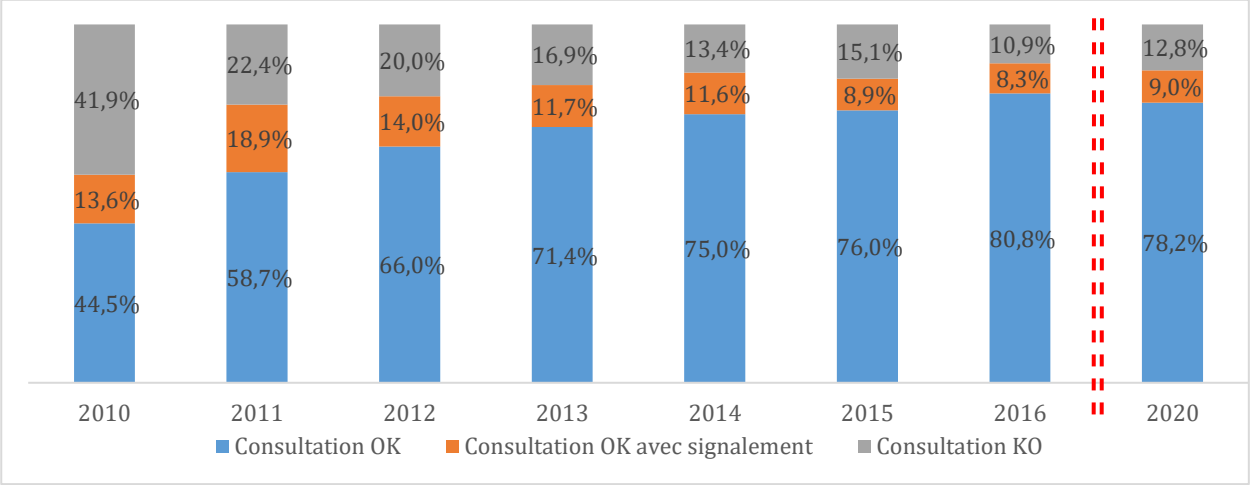
2.4 Un outil dont la fiabilité a été progressivement renforcée

Le recours au RNCPS est directement lié à sa capacité technique à répondre aux besoins des utilisateurs. Au regard du grand nombre de contributeurs (voir *supra*, partie 1), le bon fonctionnement du dispositif constitue un défi à la fois en ce qu'il nécessite une bonne articulation entre ces organismes contributeurs qui doivent répondre aux prérequis du répertoire (bonne identification des individus dans le répertoire partagé et lien avec les données disponibles dans les applications de gestion de chaque entité) et en ce que les informations figurant dans les très nombreuses bases de gestion des organismes contributeurs doivent pouvoir être mobilisées et mises à disposition en temps réel.

Les éventuelles anomalies de consultation peuvent avoir trois origines : l'agent utilisateur ne dispose pas des informations nécessaires pour utiliser le RNCPS (saisie d'un état civil correct pour une personne recherchée dans le répertoire et NIR certifié correspondant à cet état civil) ; le RNCPS n'a pas intégré tout ou partie des informations d'un individu donné (identification défectueuse, non alimentation du RNCPS pour les données correspondant à cet individu…) ; l'infrastructure technique ne répond pas (par exemple, le temps de réponse pour aller chercher les données nécessaires dans les différentes bases de organismes gérant l'individu est trop long).

L'analyse des différents rejets montre que **la part des consultations individuelles en anomalie a régulièrement diminué sachant qu'une partie de ces anomalies est le reflet d'un mauvais usage de l'outil par l'utilisateur** (erreur de saisie du NIR ou de l'état civil par exemple). Au final, le taux d'anomalie a baissé régulièrement pour atteindre à un niveau relativement bas (un peu plus de 20 %, graphique 14), mais assez significatif. Ces éléments reflètent que les agents considèrent le RNCPS comme un outil techniquement très fiable en termes de disponibilité et de temps de réponse (voir annexe 4- enquête).

Graphique 14 : Évolution de la répartition du nombre de consultations individuelles abouties et inabouties du RNCPS, en % (2010-2020)



Source : Données CNAV – 2010 à 2020.

2.5 Au sein de la protection sociale, des nombres d'utilisateurs et des volumes de consultations très variables entre les réseaux

2.5.1 Le réseau de l'assurance maladie représente près d'une consultation individuelle sur deux en 2020, les consultations assurées par les CAF et les caisses de MSA *via* EOPPS sont aussi relativement importantes

Logiquement, **en ce qui concerne les consultations intervenant *via* le portail EOPPS, les agents du réseau de l'assurance maladie sont ceux qui assurent le plus grand nombre de consultations – plus d'une consultation sur deux**. Par ailleurs, alors **même que les agents du réseau des CAF et de la MSA disposent de données générales *via* leur application métier, ils mobilisent aussi très fortement le RNCPS *via* EOPPS** car de nombreuses informations ne sont disponibles pour eux que par EOPSS (leurs applications métier ne leur donnent accès directement qu'à une partie des informations). Ainsi, les agents des CAF et des caisses de MSA sont ceux qui mobilisent le plus le RNCPS *via* leur application de branche ou *via* le portail qui leur est ouvert par ailleurs. Les autres réseaux mobilisent moins le RNCPS (graphique 15)[146].

[146] On note que le réseau AGIRC-ARRCO présente un nombre de consultations équivalent à celui de la branche vieillesse : toutefois lors de notre entretien, l'organisme a indiqué ne pas être capable d'identifier la part des consultations au service RNCPS dans l'ensemble des consultations aux services sous portail EOPPS.

Graphique 15 : Répartition des consultations individuelles du RNCPS *via* EOPPS, en % (2020)

Source : Données CNAV – portail EOPPS– 2020 ; (*) les données ACOSS- URSSAF sont celles proposées par la CNAV donc potentiellement surestimées, voir supra.

2.5.2 Les réseaux ont opté pour des stratégies variables d'habilitations des agents pour utiliser le RNCPS mais il n'existe pas de lien univoque entre nombre d'agents habilités et volume de consultations

En ce qui concerne **le nombre d'agents habilités pour utiliser le RNCPS**, si celui-ci doit être pris avec une certaine précaution (le nombre d'utilisateurs évalué côté CNAV pouvant être surestimé, voir introduction *supra*), on constate **des approches différenciées des différents réseaux** : certains optent pour une habilitation très large de leurs agents (Pôle emploi, CNAV) là où d'autres (CPAM par exemple) optent pour une stratégie plus ciblée d'habilitation (graphique 16) : en tout état de cause, **il n'y a pas de lien direct et univoque entre le nombre de consultations effectives et le nombre d'agents habilités à accéder au RNCPS**.

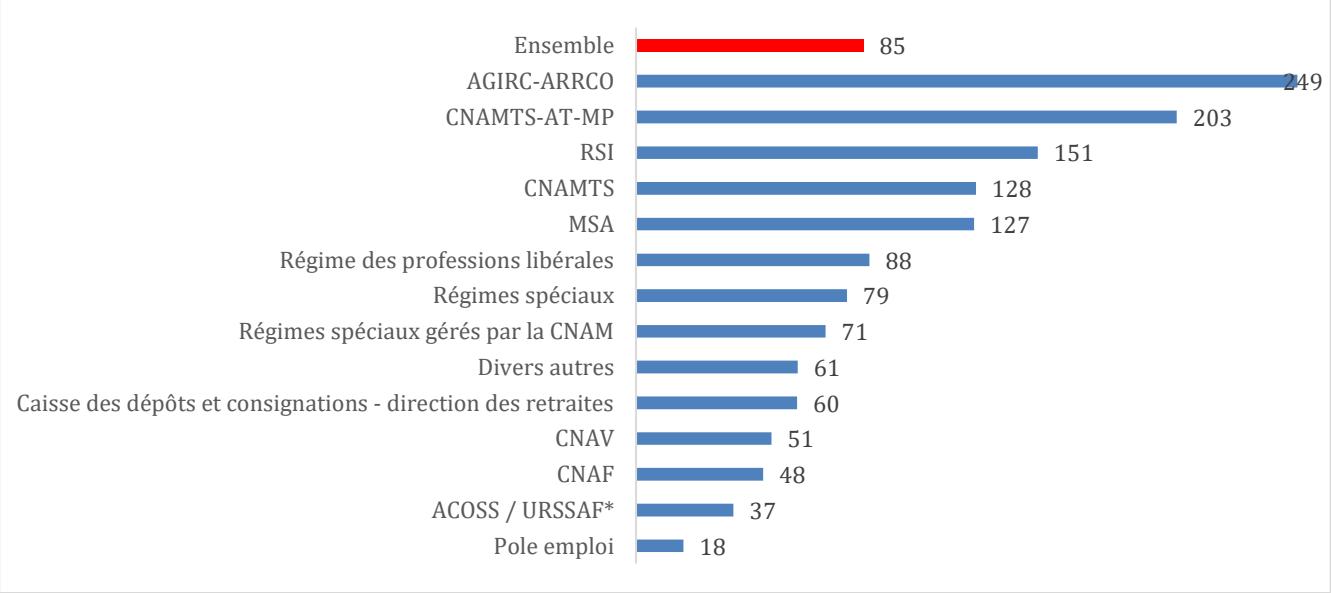
Graphique 16 : Répartition du nombre d'agents habilités à assurer des consultations individuelles du RNCPS *via* EOPPS, en % (2020)

Source : Données CNAV – portail EOPPS– 2020 ; (*) les données ACOSS- URSSAF sont celles proposées par la CNAV donc potentiellement surestimées, voir supra.

2.5.3 Le nombre moyen de consultations par agent habilité varie dans un rapport de 1 à 14 selon les réseaux considérés

Si le nombre moyen de consultations en 2020 par agent habilité à accéder au RNCPS est de 85, ce nombre moyen varie selon les réseaux d'un rapport d'1 à 14 : il est de 203 dans le réseau CNAM et de 18 dans le réseau Pôle emploi. Les données concernant les réseaux MSA et CAF doivent être prises avec précaution du fait que les agents de ces réseaux accèdent aussi au RNCPS directement *via* leur application métier, de même que celles concernant l'AGIRC-ARRCO, dont le nombre moyen de consultations intègre l'ensemble des connexions aux différents services du portail EOPPS (graphique 17).

Graphique 17 : Nombre moyen annuel de consultations individuelles par agent habilité, en % (2020) (*)



Source : Données CNAV – portail EOPPS– 2020 ; (*) les données ACOSS- URSSAF sont celles proposées par la CNAV donc potentiellement surestimées, voir supra *– les données AGIRC-ARRCO sont surestimées et intègrent l'ensemble des connexions aux services EOPPS*

Ces différences d'usages et de stratégies d'utilisation au sein des réseaux sont donc importantes : les travaux et entretiens de la mission (voir annexe 4 – enquête et annexe 5- analyse des usages) soulignent pourtant que, compte tenu de la nature de l'outil et de la technicité des informations qu'il présente, plus l'utilisation du RNCPS par un agent est régulière, plus cet usage est fructueux ; l'usage appelle l'usage et c'est dès lors que le RNCPS est un outil du quotidien qu'il a tous ses effets et produit l'ensemble des effets escomptés.

Or, outre des différences d'usages entre réseaux, les travaux de la mission permettent de mettre très notablement en avant des différences très fortes d'usage au sein même des réseaux.

2.6 Entre les branches du régime général, un recours très variable à l'outil au sein d'un même réseau

2.6.1 L'appropriation de l'outil s'est faite sur le terrain, « au fil de l'eau », ce qui explique les fortes différences d'usages entre des organismes exerçant des missions de même nature

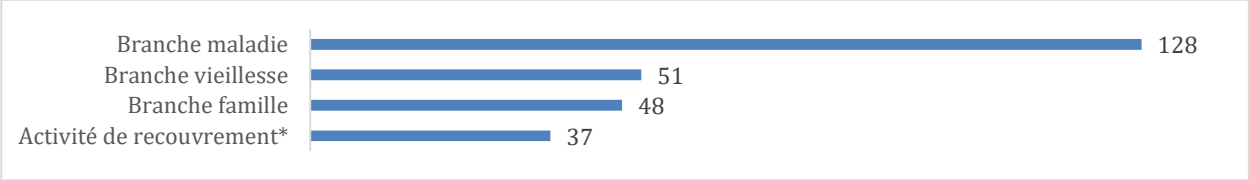
Les travaux de la mission conduits à partir des entretiens avec les caisses nationales ainsi qu'avec les organismes locaux ont permis de mettre en avant **des différences notables d'appropriation du RNCPS.** En effet, dans la plupart des caisses, **les procédures et instructions arrêtées au niveau national prévoient de manière ponctuelle l'utilisation -facultative ou impérative- du RNCPS**. Cette situation s'explique notamment par le fait que la décision de la CNIL a conduit à mettre en avant le caractère non opposable des informations et données mises à disposition *via* le RNCPS (voir annexe 1 – présentation générale). Dans d'autres caisses, en l'absence de consignes nationales, ou en complément de celles-ci, les caisses locales ont été amenées parfois à préciser les cas d'usage du RNCPS, dans un cadre plus ou moins formalisé (procédures locales écrites ou instructions / recommandations orales ou moins formalisées).

Cette relative plasticité de l'usage du RNCPS est le reflet de son déploiement et de son enrichissement progressif, tant au niveau national qu'au sein des différents réseaux. A titre d'exemple, nombre d'agents auditionnés par la mission ont indiqué avoir pris connaissance du fait que les montants étaient disponibles dans le RNCPS non *via* une information aux agents mais en utilisant l'outil et en tombant – par hasard, au fil de la navigation- sur ces nouvelles pages. De fait, **les agents auditionnés indiquent ne pas avoir été directement formés pour utiliser le RNCPS ou au recours plus général au portail EOPSS. L'accès à ces outils est assuré de manière pragmatique *via* une présentation par les pairs, supérieurs ou autres collègues. Tant au niveau national que local, aucun dispositif formalisé de formation, même partiel, n'a pu être identifié.**

Ces différences d'usage s'expliquent par le mode de déploiement et d'enrichissement de l'outil. Elles répondent à une préoccupation initiale de laisser les agents s'en saisir pour déterminer son utilité et identifier les meilleurs usages. Pour autant, aucune capitalisation ne semble avoir été assurée par la suite afin de définir les meilleurs usages et de les faire connaître, que ce soit en interne, au niveau des branches, au niveau inter régimes, ou par les pilotes du dispositif. L'analyse des données d'usage au sein de chaque réseau du régime général permet ainsi de souligner des différences très importantes d'utilisation. La mission a sélectionné les organismes auditionnés selon qu'ils recouraient de manière relativement forte ou faible au RNCPS : **il n'existe pas ou peu d'éléments autres que l'appropriation locale des usages possibles de l'outil qui expliquent l'intensité du recours au RNCPS** ; soit l'outil est connu et relativement maîtrisé et certains cas d'usages sont clairement identifiés comme étant facteurs de gain de temps et d'efficacité, soit c'est moins le cas. En aucune manière les spécificités locales (mission nationale de lutte contre la fraude, gestion de populations particulières, localisation d'un organisme l'amenant à gérer certaines populations comme les transfrontaliers) ne sont de nature à expliquer les écarts très importants de recours au RNCPS que l'on constate au sein de chaque réseau.

Ainsi, **le nombre moyen de consultations par agent varie entre les quatre principaux réseaux du régime général dans un rapport d'un à trois ou un à quatre** (graphique 18).

Graphique 18 : Nombre moyen de consultations individuelles par agent habilité dans les principales branches du régime général – en 2020

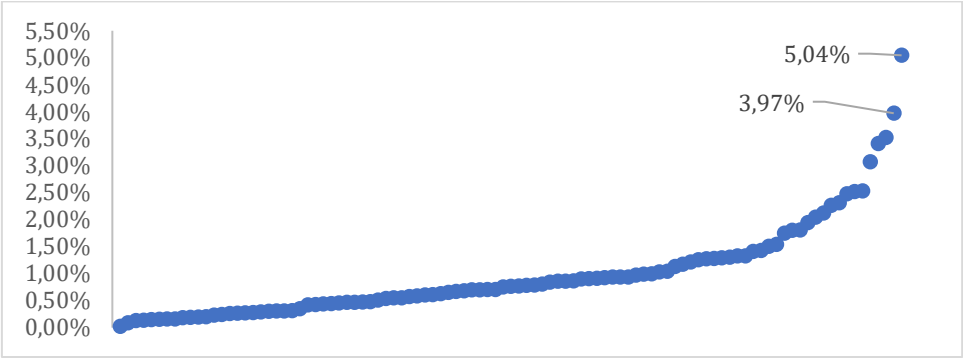


Source : Données CNAV – portail EOPPS– 2020 ; (*) les données ACOSS- URSSAF sont celles proposées par la CNAV donc potentiellement surestimées, voir supra.

2.6.2 Des différences très marquées de recours au RNCPS entre les CAF

En nombre de consultations, le rapport entre CAF est d'1 à 50 (graphique 19). La CAF des Bouches du Rhône, qui totalise 5 % des consultations individuelles, est celle qui recoure le plus au RNCPS *via* EOPPS, largement devant les autres (CAF de l'Hérault, du Nord et des Landes).

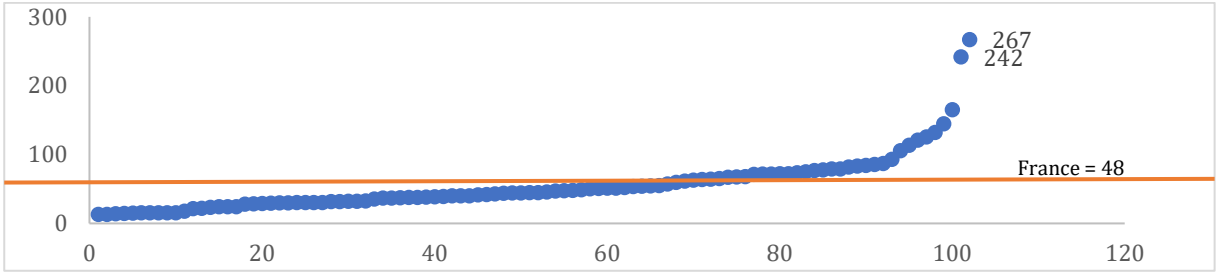
Graphique 19 : Consultations individuelles de chacun des 101 organismes du réseau des CAF dans le total– en 2020 - en %



Source : Données CNAV – portail EOPPS– 2020.

Le nombre de consultations par agent varie selon les caisses considérées dans un rapport d'1 à 20 (graphique 20). Les organismes dont les agents habilités recourent le plus au RNCPS ne sont pas ceux qui sont les plus importants ou dans les territoires avec *a priori* des populations spécifiques en matière de protection sociale. Les consultations moyennes par agent sont les plus élevées dans les CAF de la Meuse et des Landes, avec respectivement 267 et 242 consultations par an en 2020. On rappelle cependant que les CAF accèdent au RNCPS non seulement *via* EOPPS mais aussi directement *via* leur application métier, ce qui peut avoir un impact notable sur les pratiques des utilisateurs, impact qui ne peut exister que dans la branche famille et pas dans les autres réseaux.

Graphique 20 : Consultations individuelles moyennes par agent dans chacun des 101 organismes du réseau des CAF – en 2020

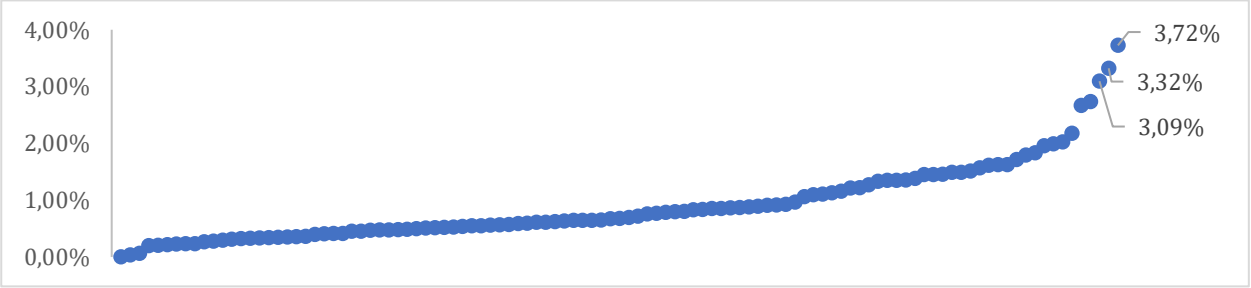


Source : Données CNAV – portail EOPPS– 2020.

2.6.3 Des écarts également très prononcés au sein du réseau de l'assurance maladie

Le nombre de consultations de chaque organisme du réseau des CPAM varie dans un rapport d'1 à 60 (graphique 21). Les caisses primaires recourant le plus au RNCPS sont celles dans les départements les plus importants et ayant des populations potentiellement particulièrement mobiles. Ainsi la CPAM de Paris représente 3,7 % des consultations totales, celle des Bouches du Rhône 3,3 % et celle de Haute Garonne 3,1 %.

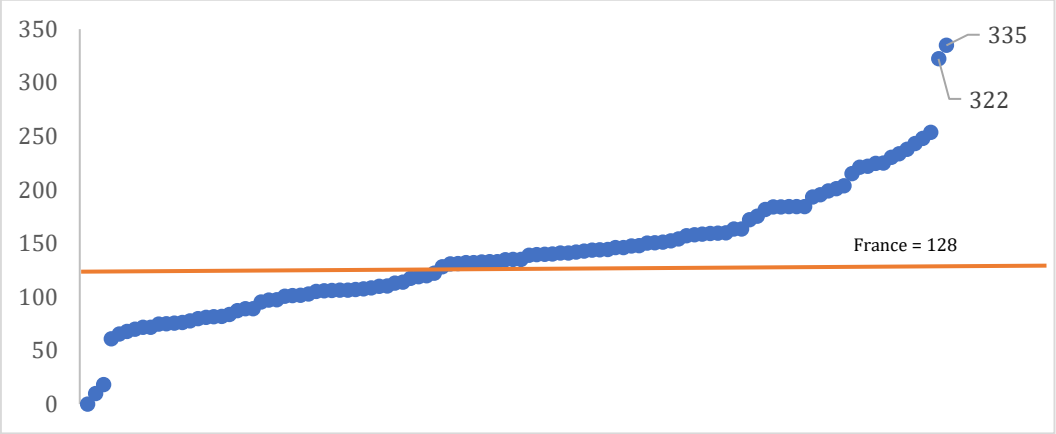
Graphique 21 : Consultations individuelles de chacun des 109 organismes d'assurance maladie dans le total du réseau– en 2020 - en %



Source : Données CNAV – portail EOPPS– 2020.

Si **le nombre moyen de consultations par agent habilité en CPAM** au niveau national est de 128 par an, les valeurs sont très variables entre caisses primaires puisque ce nombre **oscille dans un rapport d'1 à 6** (graphique 22). Les caisses dans lesquelles les agents recourent le plus au RNCPS (CPAM d'Amiens, avec 335 consultations annuelles moyennes par agent, ou du Lot, avec 322 consultations annuelles moyennes par agent) ne répondent *a priori* pas à des caractéristiques particulières : les choix d'organisation, les stratégies de gestion et les pratiques locales semblent être le principal facteur explicatif de ces différences.

Graphique 22 : Consultations individuelles moyennes par agent dans chacun des 109 organismes d'assurance maladie – en 2020

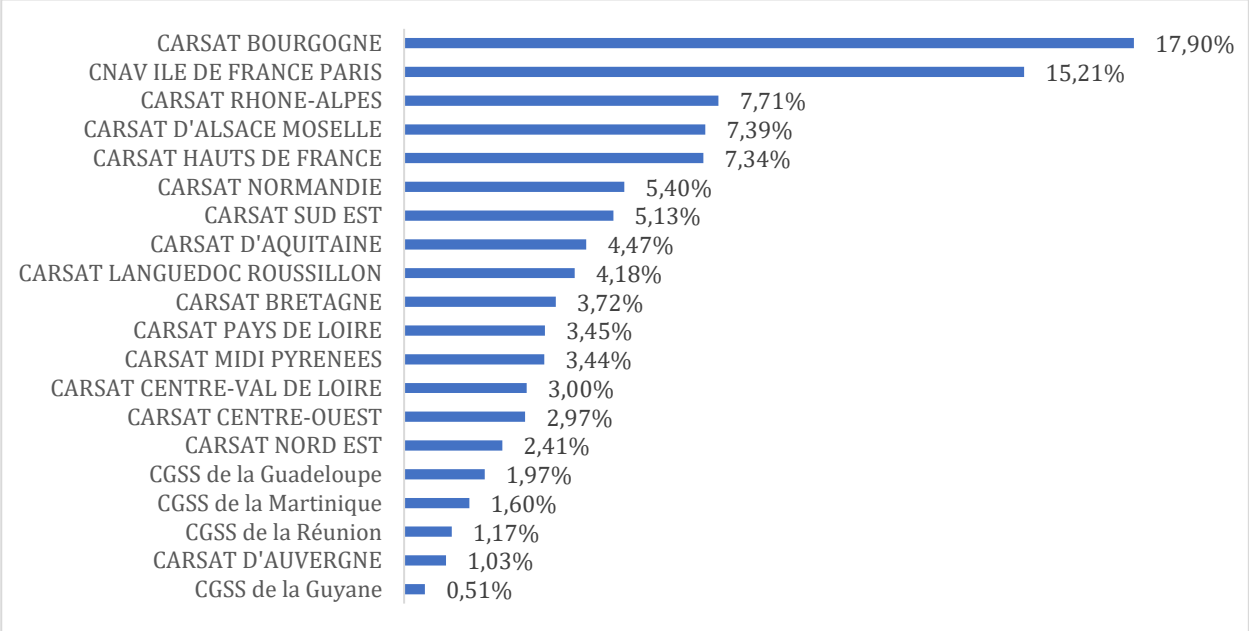


Source : Données CNAV – portail EOPPS– 2020.

2.6.4 Les écarts entre les CARSAT sont également non négligeables

Le réseau de l'assurance vieillesse est, par nature, plus resserré que ceux de la branche famille ou de la branche maladie. Pour autant, les différences sont fortes puisque **le nombre de consultations par CARSAT varie dans un rapport d'1 à 35** (graphique 23). Deux caisses assurent près des deux tiers des consultations de l'ensemble du réseau (CARSAT de Bourgogne et CNAV Ile de France, qui effectuent respectivement 18 % et 15 % de l'ensemble des consultations totales).

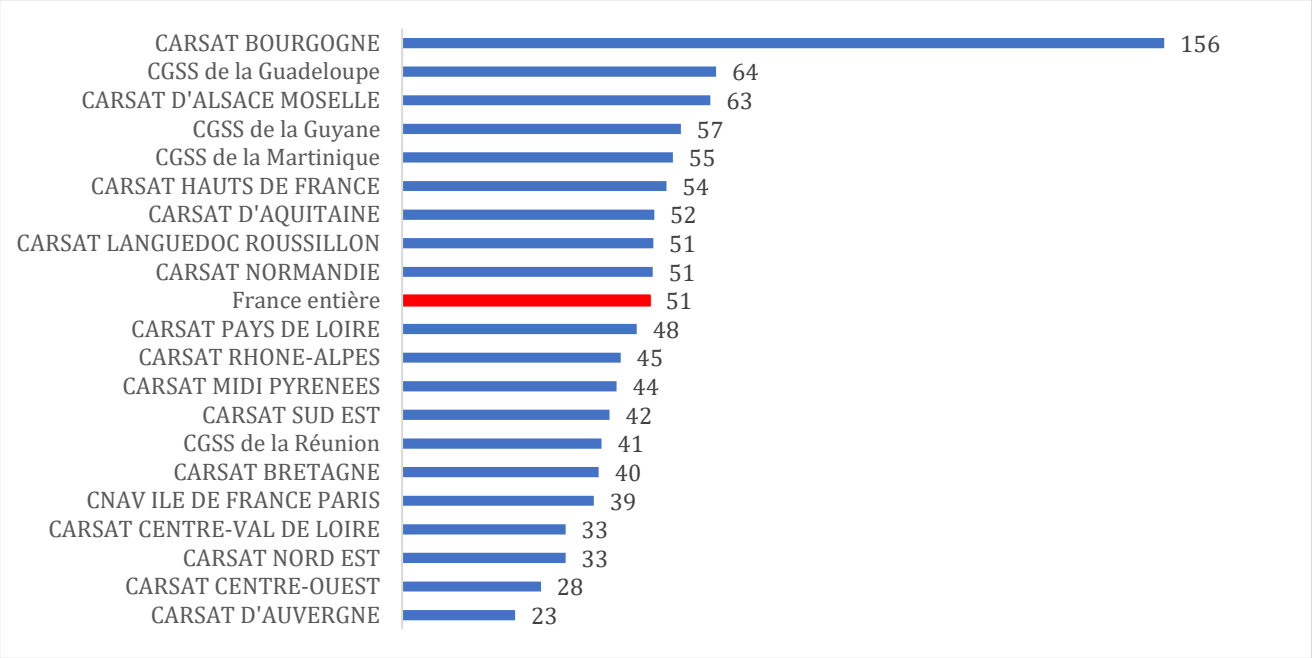
Graphique 23 : Consultations individuelles de chacun des 20 organismes dans le total du réseau– en 2020 - en %



Source : Données CNAV – portail EOPPS– 2020.

Le recours au RNCPS est notablement plus important au sein de la CARSAT Bourgogne puisque cette caisse présente un niveau de consultation notablement supérieur à celui des autres (en moyenne 156 consultations annuelles par agent, graphique 24). A cette réserve près, **le nombre moyen de consultation par agent habilité varie dans un rapport relativement plus limité que dans les autres réseaux puisque celui-ci est d'1 à 3.**

Graphique 24 : Consultations individuelles moyennes par agent dans chacun des 20 organismes – en 2020

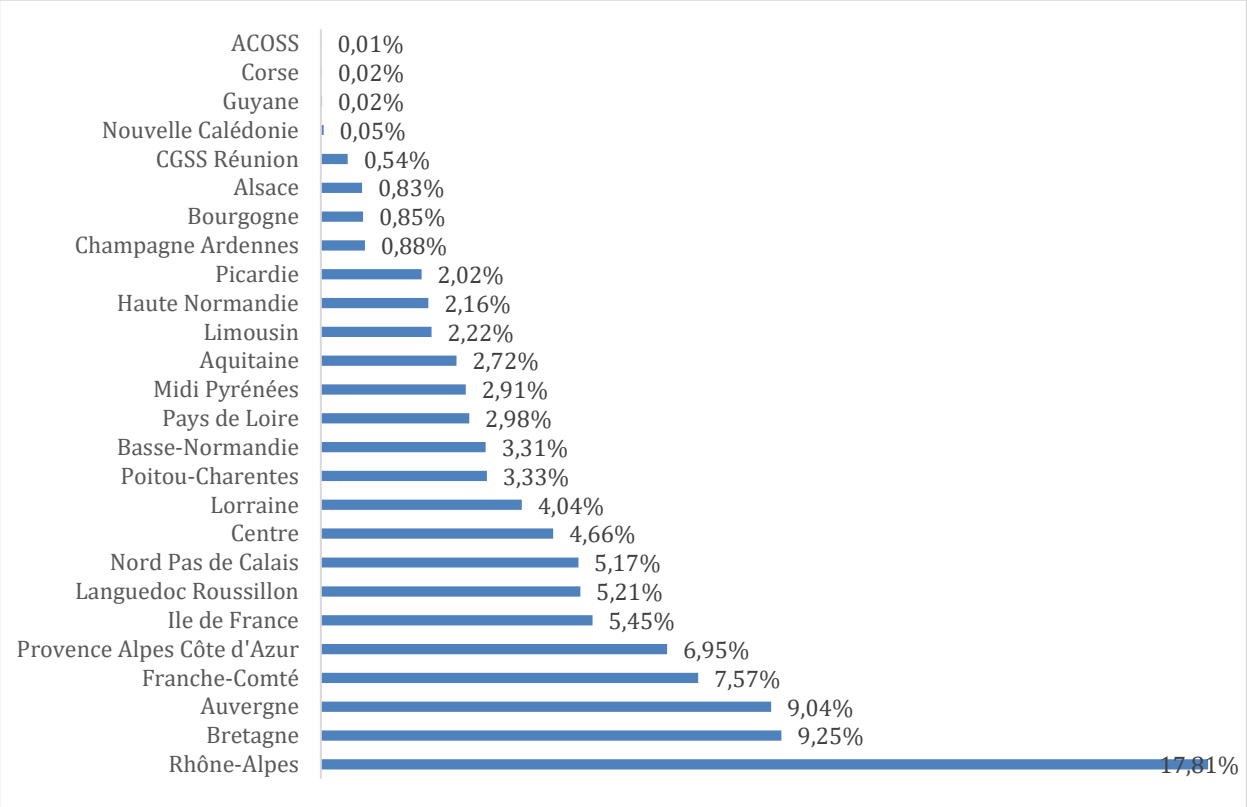


Source : Données CNAV – portail EOPPS– 2020.

2.6.5 Les données régionales disponibles en ce qui concerne le réseau des URSSAF permettent elles aussi de mettre en avant de fortes divergences

Les données proposées par la CNAV en ce qui concerne ce réseau sont, comme on l'a indiqué précédemment, empreintes d'une certaine fragilité. Les données produites par l'ACOSS permettent de constater les mêmes écarts que dans les autres réseaux. Certes le nombre moyen de consultations par agent habilité n'est pas disponible ici. Mais la répartition de l'ensemble des consultations entre régions est révélatrice (graphique 25) : la région Rhône – Alpes est, de très loin, la première région utilisatrice du RNCPS, aspect qui peut s'expliquer par son activité en matière d'emploi à domicile (centre national du chèque emploi service) et le fait qu'elle gère des populations transfrontalières. La même explication peut expliquer l'importance des consultations assurées en Auvergne (centre national PJEMPLOI). Mais le fort taux de recours en Bretagne et en Franche Comté est difficile à expliquer, tout comme des taux de recours moindres dans plusieurs régions importantes (Ile-de-France, Provence – Alpes – Côte d'Azur, Nord-Pas-de-Calais). **Là encore, les différences d'usages et de pratiques locales semblent constituer la principale explication à apporter pour justifier de ces écarts.**

Graphique 25 : Consultations individuelles de chacun des 26 ensembles territoriaux dans le total du réseau– en 2020 - en %



Source : Données ACOSS / URSSAF – portail EOPPS– 2020 ; (*) les données ACOSS- URSSAF sont celles transmises par le réseau URSSAF.

3 Les organismes de sécurité sociale sont les principaux utilisateurs du répertoire

3.1 Une extension régulière de l'accès au RNCPS à de nouveaux acteurs

Toute nouvelle ouverture de droits d'accès doit être proportionnée au regard des finalités poursuivies, afin de trouver un équilibre entre la protection des données personnelles et les besoins de gestion des données.

En 2006, lors de la création du RNCPS, l'accès est limité aux agents habilités des organismes chargés de la gestion d'un régime obligatoire de sécurité sociale, des caisses assurant le service des congés payés, des organismes chargés de la gestion du régime d'assurance chômage, des organismes de la branche recouvrement du régime général, ainsi qu'aux collectivités territoriales (uniquement pour l'attribution d'une aide sociale).

Toutefois, l'examen du nombre de connexions montre que la quasi-totalité des collectivités et leurs groupements ne demandent pas leur droits d'accès et/ou ne se connectent pas ou peu, ce qui pose la question des modalités de communication mises en place autour du RNCPS pour faire connaître l'outil, mais interroge également sur la réalité des besoins de certains utilisateurs. D'ailleurs, la branche famille fait état de sollicitations récurrentes de la part de collectivités qui ignorent qu'elles peuvent disposer directement des informations demandées *via* un accès direct au RNCPS.

Au cours de ces dix dernières années, l'accès au RNCPS a été ouvert à des acteurs opérant dans et hors la sphère sociale (tableau 2).

Tableau 2 : Année d'ouverture des accès en consultation RNCPS, par organisme, postérieurement à la création du dispositif (disposition législative autorisant l'accès)

Année	Organisme
2008	CCAS
2011	Organismes chargés de la gestion d'un régime de retraite complémentaire ou additionnel obligatoire
2011	Centre de liaisons européennes et internationales de sécurité sociale
2015	Organisme chargé de la gestion du système d'information du compte personnel de formation (CDC)
2015	Institutions de garantie contre le risque de non-paiement des salaires (Association de garantie des salaires – AGS, voir article L. 3253-14 du code du travail)
2017	Caisse des français de l'étranger
2017	Groupements de collectivités ainsi que les métropoles (EPCI), pour les procédures d'attribution d'une forme quelconque d'aide sociale
2017	Entreprises qui fournissent des services faisant l'objet d'une tarification définie par la loi sur la base de critères sociaux, s'agissant des données strictement nécessaires à la mise en œuvre de ces tarifs (EDF, STIF…)
2018	Agents de contrôle de l'inspection du travail
2018	Officiers et agents de police judiciaire
2018	Agents des douanes et des services fiscaux, y compris ceux habilités à effectuer des enquêtes judiciaires en application des articles 28-1 et 28-2 du code de procédure pénale
2018	Agents du service à compétence nationale prévu à l'article L. 561-23 du code monétaire et financier (service du traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins – TRACFIN)

Source : mission

La lettre de mission demande à l'IGAS d'évaluer l'intérêt et la possibilité d'un élargissement du nombre d'acteurs tant pour l'alimentation que pour la consultation.

Dans leur rapport publié en 2019[147], Nathalie Goulet et Carole Grandjean proposaient « *pour améliorer le RNCPS [de] faire participer l'ensemble des organismes octroyant des prestations d'aides sociales au dispositif d'interconnexion (…), permettre des demandes de renseignements massifiées à l'ensemble des acteurs du dispositif simultanément (…), faire participer pleinement les administrations fiscales au répertoire (…) aux agents de la DGFIP qui seraient en capacité d'effectuer des recoupements NIR/FIP* ».

Le besoin d'ouvrir l'accès à d'autres administrations a été évoqué à partir de l'année 2015 dans le cadre des travaux menés par la DNLF (MICAF) à la suite des décisions prises par la Commission nationale de lutte contre le travail illégal du 12 février 2015[148].

[147] Voir Carole Grandjean, Députée et Nathalie Goulet, Sénatrice, *Lutter contre les fraudes aux prestations sociales, un levier de justice sociale pour une juste prestation*, Rapport au Premier ministre, octobre 2019. Ainsi, ce rapport propose

[148] Le Premier ministre visait l'objectif d'un « *élargissement des prérogatives des officiers de police judiciaire par leur accès direct à certains fichiers clés - fichier de traitement de la TVA intra-communautaire, FICOBA, futur fichier des déclarations sociales nominatives, futur fichier des déclarations de détachement,* etc. ».

L'accès au RNCPS a finalement été étendu hors la sphère sociale par la loi du 23 octobre 2018[149] aux administrations financières, fiscales, aux services des douanes et droits indirects, à la police et à la gendarmerie, au service de sécurité intérieure, et la direction générale du travail[150] (encadré 2).

Encadré 1 : Les besoins évoqués par les administrations financières, police et gendarmerie

Un accès direct au répertoire accélère le travail de ces administrations qui avaient accès indirectement à ces informations, sous réserve d'exercer leur droit de communication.

Pour ces acteurs, l'accès au RNCPS représente en particulier :

(i) Pour la gendarmerie (4 000 utilisateurs potentiels) comme pour la police nationale (3 000 utilisateurs potentiels), un moyen d'avoir accès directement à l'information (adresses, coordonnées téléphoniques), sans précéder par voie de réquisitions ;

(ii) Pour TRACFIN (environ 80 utilisateurs potentiels, pour environ 400 interrogations annuelles), une accélération sensible du temps passé à rechercher des renseignements et à corroborer les éléments recueillis lors des enquêtes financières, en matière de lutte contre la fraude sociale et contre le blanchiment ;

(iii) Pour l'administration fiscale (estimation de 7 000 utilisateurs potentiels chargés des opérations de contrôle), le moyen d'obtenir des données sociales, dans un contexte d'opérations menées en vue de lutter contre la fraude ;

(iv) Pour la DGDDI (800 utilisateurs potentiels), un moyen de fiabiliser l'adresse de résidence pour le ciblage des personnes suspectées de fraudes (détaxe, e-commerce, recouvrement…), par exemple pour lutter contre une activité commerciale déguisée, dans le cadre des missions des officiers des douanes judiciaires, dans le cadre des opérations de recouvrement des dettes douanières et fiscales ;

(v) Pour la direction générale du travail (environ 70 agents de contrôle utilisateurs potentiels, qui ont d'ores et déjà accès à FICOBA), une source d'informations dans le cadre des opérations de lutte contre le travail illégal ou dans le cadre des actions de coopération à l'initiative des CODAF.

L'accès direct au RNCPS pour l'ensemble des services concernés n'était toutefois pas encore effectif à la date de la mission, en raison des obstacles techniques et de la faible avancée des travaux.

Actuellement, le RNCPS est donc seulement accessible aux officiers de police judiciaire (OPJ) sur réquisition judiciaire adressée aux organismes et administrations disposant du RNCPS en accès direct. Cet accès indirect aux données relève du pouvoir général de réquisition dont disposent les OPJ au titre de l'article 60-1 du code de procédure pénale (CPP) en enquête de flagrance, de l'article 77-1-1 CPP en enquête préliminaire et de l'article 99-3 CPP sur commission rogatoire. Les OPJ sont de fait, en tant que tels, destinataires indirectement des données contenues dans tout fichier. De même, pour le service TRACFIN, l'accès aux données sociales se fait par voie de réquisition administrative auprès d'un officier de liaison présent dans le service (agent mis à disposition par le réseau ACOSS-URSSAF et pouvant à) ce titre accéder au RNCPS). Cet accès indirect par voie de réquisition demeure insatisfaisant à double titre :

- Le processus de réquisition est peu efficace et non tracé, l'enquêteur devant rédiger et adresser la réquisition par mail souvent non sécurisé à un partenaire parfois mal identifié, puis attendre jusqu'à plusieurs semaines la réponse avant de l'intégrer par PV dans son enquête ;

[149] Voir loi n°2018-898 du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude.
[150] Cf. article D.114-6 du code de la sécurité sociale.

- Ce procédé induit une charge de travail importante pour les administrations et organismes gestionnaires de ces fichiers, travail qui n'est pas directement en lien avec leur mission première[151].

3.2 Des consultations individuelles possibles sur l'ensemble des usagers

La consultation du répertoire n'est permise qu'aux agents qui ont intérêt à en connaître, dans l'exercice de leurs fonctions.

- **Dès lors qu'ils sont habilités, les utilisateurs peuvent consulter, de manière individuelle, l'ensemble des bénéficiaires inscrits au RNCPS, quel que soit leur régime de rattachement, sous réserve de disposer du NIR et du nom –patronymique ou de famille- du bénéficiaire.**

Toutefois, s'agissant des affiliés des régimes de l'Assemblée nationale et du Sénat (agents des services, parlementaires et anciens parlementaires et leurs ayants droits), les utilisateurs ont accès uniquement à une vue partielle de leur situation : tous les risques ne sont pas alimentés ; par ailleurs un filtre spécifique a été posé à la demande des administrations concernées pour bloquer la vision des montants des prestations versées[152]. Aucune raison n'a été présentée à la mission pour justifier ce traitement particulier.

Pour tous les autres bénéficiaires, le répertoire présente une vue complète de leur situation. Par exemple, un agent de la Caisse autonome de retraite des médecins de France (CARMF) doit disposer du NIR et de l'état civil de tout médecin libéral affilié à ce régime. Par conséquent, cet agent pourra accéder à la situation de cet assuré dans le RNCPS ainsi qu'à la fiche individuelle de ses ayants-droits, même si ces derniers sont affiliés au régime général pour tous les risques ; l'accès aux données relatives aux ayants droits est justifiée en ce qu'elle permet de faciliter, par exemple, le versement d'une pension de réversion ou encore l'instruction d'une aide sociale accordée au foyer ou à la famille.

Pour certains utilisateurs dont les organismes locaux ont des bases de données territorialisées, la consultation du RNCPS apparaît comme l'outil le plus efficace pour détecter le changement de situation (affiliation, domiciliation…) d'un assuré qui relèverait d'un autre régime ou d'un autre organisme local du même réseau[153].

- **Comme les organismes de sécurité sociale, les collectivités territoriales et leurs groupements ont accès aux données concernant l'ensemble de la population des usagers.**

Comme l'a indiqué la CNIL à la mission, l'idée n'est pas de « pousser au cloisonnement ». Le principe à retenir, concernant l'ouverture et l'étendue des accès, est « le besoin d'en connaitre ». En toute logique, la sécurisation des accès aurait nécessité la mise en place d'un filtre pour permettre aux collectivités un accès restreint aux seuls bénéficiaires disposant d'une adresse sur leur seul ressort

---

[151] Source : entretiens

[152] Les montants sont issus du flux DRM mis en place en mai 2020. La mission a vérifié la non disponibilité de ces informations sur le RNCPS. L'administration a indiqué avoir été saisie d'une demande expresse des services du Sénat et de l'Assemblée nationale à ce sujet.

[153] Pour autant, les données du RNCPS n'ayant pas un caractère probant, l'usager doit remplir la procédure d'information prévue par les organismes de gestion s'agissant du changement de sa situation pour que celle-ci prenne effet. Ainsi, la prise en compte du changement de domicile par la CAF suite à l'opération de transfert (de la caisse cédante vers la caisse preneuse) ne permet pas, quand bien même elle figure dans le RNCPS, de procéder au changement concernant les autres caisses de rattachement (CPAM et CARSAT par exemple).

territorial, d'autant plus que la consultation du répertoire ne leur est ouverte qu'à des fins d'attribution d'aide sociale[154].

Les collectivités et leurs groupements n'ont toutefois pas accès à la date de rédaction du présent rapport, de manière sélective ou générale, *via* le portail e-CDC (PEPS) ou par d'autres voies, au service du SNGI, qui permet de retrouver un NIR à partir de l'état civil du bénéficiaire. Il leur faut donc disposer préalablement du NIR et du nom de la personne dont elles instruisent le dossier pour accéder à sa situation dans le RNCPS. Elles peuvent collecter ces éléments à l'occasion du dépôt de la demande d'aide sociale ou les récupérer dans les portails auxquels elles ont accès (CDAP – portail des CAF notamment). Mais elles doivent impérativement disposer de ces éléments fiabilisés (nom exact et NIR certifié) pour pouvoir accéder au RNCPS, ce qui peut conduire à encadrer leur capacité de consultation.

Par ailleurs, les collectivités n'ont pas accès aux consultations de masse depuis le portail e-CDC (PEPS).

- **Les consultations de masse portent exclusivement sur les usagers affiliés au régime ou organisme effectuant la requête.**

La CNIL a précisé dans son avis que « *la consultation du RNCPS à partir d'une liste de NIR ou de NIA ou à partir de requêtes préétablies peut uniquement être réalisée par des agents individuellement désignés et dûment habilités des organismes chargés de la gestion d'un régime obligatoire de sécurité sociale, des caisses assurant le service des congés payés et de Pôle emploi. Les consultations ne peuvent porter que sur la population gérée par l'organisme concerné* ».

Il en résulte que les consultations de masse (ou requêtes collectives) ne peuvent être réalisées, par un régime et/ou un organisme donné, que sur la population de ses seuls ressortissants. Ces requêtes ne peuvent donc pas porter sur des bénéficiaires extérieurs, ce qui exclut la réalisation de croisements de données pour détecter certaines situations familiales potentiellement litigieuses (remariage, concubinage…) :

- Pour les requêtes par saisie de critères : un contrôle a été mis en place, qui consiste à vérifier que chaque NIR correspondant aux critères saisis par l'agent d'un organisme a au moins une référence de rattachement dans le réseau de cet organisme.
- Pour les requêtes par fichier à partir d'une liste de NIR : techniquement, rien n'empêche un organisme de réaliser une requête sur une liste d'individus qui ne lui sont pas rattachés.

En conclusion, le champ de la consultation diffère, selon qu'elle est individuelle ou collective : dans le premier cas, il comprend l'ensemble de la population référencée au RNCPS, dans l'autre, il est limité à la population affiliée au régime à l'origine de la demande de traitement.

3.3 Une infrastructure informatique dimensionnée aux besoins de consultations individuelles

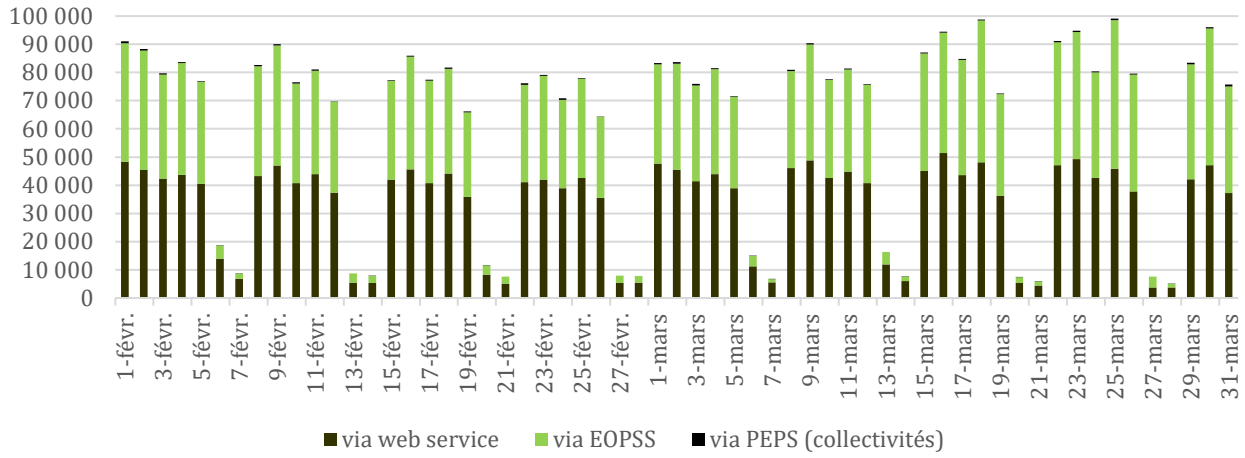
La mission a demandé à la CNAV de tracer les données des connexions quotidiennes au RNCPS au cours des mois de février et mars 2021 (graphique 26). Le nombre de connexions enregistrés par

[154] Certes, les collectivités s'administrent librement. Elles sont donc libres de verser des soutiens à des personnes ne résidant pas sur leur territoire. Outre que ce type de soutien est résiduel, pour la mission, le service de ces avantages résiduels et potentiellement théoriques ne justifie pas de permettre aux collectivités d'accéder çà des données personnelles et sensibles potentiellement pour un très grand nombre d'usagers.

jour au RNCPS était en moyenne par jour de 65 000 connexions au mois de mars 2021 (84 000 par jour, hors week-ends), 60 000 connexions par jour le mois précédent[155].

Selon les modes de connexion, au cours de la période observée (février mars), ce nombre était en moyenne de 33 272 connexions par jour par web service (c'est-à-dire intégré aux applications métiers des réseaux CAF et MSA), 28 599 *via* le portail EOPPS et 285 pour le service EOPPS proposé *via* le portail PEPS de la CDC (c'est-à-dire les collectivités territoriales).

Graphique 26 : Nombre de connexions par canal (février-mars 2021)



Source : Mission d'après données CNAV

La limite technique de charge de consultations du RNCPS n'est pas simple à évaluer, et dépend du volume d'appels acceptables par les services et les infrastructures des partenaires contributeurs. Par exemple, le RNCPS effectue en moyenne 200 appels par heure au service DRM (avec un maximum observé à 1 200 par heure en pic), pendant les heures ouvrées uniquement[156]. Le chiffre de 1 000 consultations/minute pour le RNCPS correspond à la charge maximale acceptable « en pic » pour ce service, de façon ponctuelle sur un laps de temps limité (quelques minutes voire dizaines de minutes). Si le RNCPS venait à effectuer 60 000 appels/h de façon régulière, cela aurait forcément un impact négatif sur les temps de réponse et pénaliserait les autres utilisateurs du service DRM, qui est un service partagé entre plusieurs partenaires (CNAF, MSA-PNDS, RNCPS, *etc.*).

L'infrastructure actuelle globale du RNCPS, qui peut supporter 200 000 consultations par jour, d'après la CNAV[157], paraît dès lors correctement dimensionnée, eu égard aux besoins de consultations individuelles. Elle paraît pouvoir supporter l'ouverture envisagée d'un accès direct au répertoire aux administrations fiscales, financières, et de sécurité intérieure (voir *supra*).

[155] Moyenne calculée par la mission à partir des données CNAV : 64 896 en mars, 59 123 en février.
[156] Source : CNAV.
[157] Source : entretien CNAV.

3.4 Des modalités d'accès au RNCPS variables selon les organismes et les administrations

La connexion au RNCPS peut s'effectuer selon 3 modalités (voir *supra*) :

- **Par le portail EOPPS**, et en choisissant le service « RNCPS », parmi la liste des services proposés par le portail (45 % du nombre total de connexions en 2020, soit 8 913 093 connexions, encadré 3)[158].

Encadré 2 : Les profils utilisateurs du RNCPS *via* le portail EOPPS

Trois types d'habilitation au RNCPS sont possibles sous EOPPS, en fonction du profil des utilisateurs :

(i) 92 117 utilisateurs sont individuellement habilités à consulter le RNCPS, c'est-à-dire les comptes individuels des bénéficiaires de prestations,

(ii) 27 020 utilisateurs sont habilités à consulter le référentiel des organismes détenu par la CNAV (RFO) ;

(iii) 141 utilisateurs ont la possibilité d'effectuer des requêtes collectives[159].

Un utilisateur peut être habilité à utiliser tout ou partie des trois services. Ainsi la totalité des utilisateurs habilités au RNCPS de Pôle emploi le sont également pour le service RFO.

- **Par web service au RNCPS donc directement *via* l'application métier de l'organisme** (agents des réseaux CAF et MSA ; 55 % des connexions, soit 10 995 796 connexions).
- **Par le portail e-CDC (PEPS)** mis en place par la CDC pour les employeurs (collectivités territoriales, les CCAS/CIAS, les EPCI…) (0,5 % des connexions, soit 95 643 connexions en 2020).

La quasi-totalité des organismes consultent le RNCPS *via* le portail EOPPS de la CNAV. Les organismes qui consultent le RNCPS en tout ou partie via web service (réseaux Caf et MSA) peuvent également accéder au RNCPS *via* cet espace. Au demeurant, EOPPS est un portail clef pour les agents des organismes : il permet d'accéder à un ensemble de services et pas uniquement au RNCPS (encadré 4).

Encadré 3 : Le bouquet de services accessibles *via* le portail EOPPS (Espace des organismes partenaires de la protection sociale)

Le portail EOPPS permet aux partenaires dûment habilités d'accéder en consultation aux systèmes nationaux gérés par la Direction du Système d'Information National des Données Sociales de la CNAV aux traitements et services suivants :

(i) La consultation du Répertoire National Inter-régimes des Bénéficiaires de l'Assurance Maladie (RNIAM) ;

(ii) La base des Déclarations Nominatives Annuelles (DNA) ; ce système DNA Web correspond à la saisie, au contrôle et à la transmission à la CNAV de ces déclarations ;

(iii) L'Identification Assuré, permettant de consulter le Système National de Gestion des Identifiants (SNGI) de la CNAV auquel est associé l'e-learning Identification, permettant la formation à l'utilisation du SNGI ;

(iv) La Consultation Compte Assuré (CCA) interface permettant la consultation des données du Système National de Gestion des Carrières (SNGC) de la CNAV ;

(v) Le Répertoire National Commun de la Protection Sociale (RNCPS) ;

[158] Source : calculs mission à partir des données CNAV
[159] Chiffres CNAV à la date de la mission

(vi) Le Référentiel des Organismes de protection sociale (RFO), qui fournit un service de consultation de ce référentiel des organismes à partir du RNCPS ;

(vii) Les Échanges Inter-Régimes de Retraite (EIRR), qui fournit un service de consultation à partir de la Consultation du Compte Assuré (CCA) ;

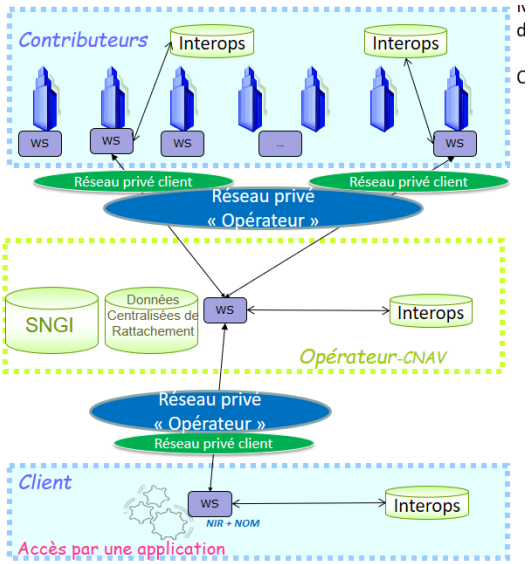
(viii) L'Inscription déléguée, qui correspond à la gestion déléguée aux partenaires des habilitations d'accès de leurs personnels aux services offerts par EOPPS.

Le portail EOPPS ne permet pas d'interconnecter ou d'extraire des données.

Seules la CNAF et la MSA ont mis en place des « web services » intégrés à leurs applications métier. A la MSA, cette intégration prend la forme d'une vue parcellaire des données du RNCPS dans l'application « GUV ». Dans la branche famille, les applications métier (CRISTAL/NIMS) intègrent la plupart des données du RNCPS[160].

Les étapes du fonctionnement de la consultation par web service sont présentées ci-dessous (schéma 1) : interrogation du « client », connexion au réseau privé de l'opérateur technique et interrogation du SNGI/ de la base des données centralisées, interrogation des bases de données des organismes contributeurs, retour des données au « client ».

Schéma 3 : Modalité de consultation par web service

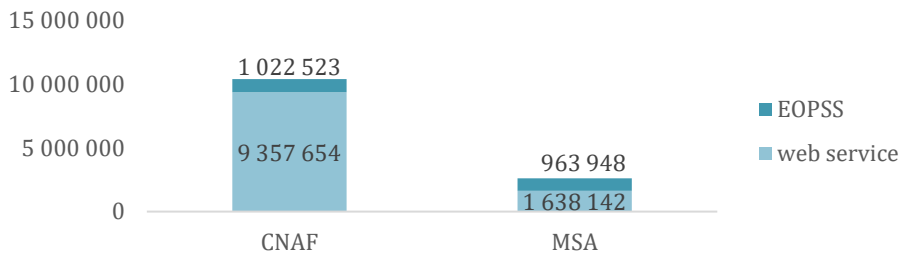


Source : CNAV

A la CNAF comme à la MSA, certaines données du répertoire, comme par exemple le montant des prestations servies, ne sont pas repris dans l'application métier. Ceci explique, dans les deux organismes, qu'une partie non négligeable des utilisateurs continuent de consulter le RNCPS dans sa totalité, *via* le portail EOPSS (graphique 27).

[160] Ainsi, si les consultations du RNCPS *via* EOPSS assurées par des agents du réseau des CAF représentent une part faible de ces consultations, tel n'est pas le cas des consultations assurées par les agents de la MSA *via* EOPPS car les informations proposées via « GUV » permettent à l'agent de savoir s'il doit aller chercher des données complémentaires dans le RNCPS complet, accessible *via* EOPPS.

Graphique 27 : Répartition du nombre de connexions sous EOPSS/web service – en 2020



Source : Mission d'après données CNAV

3.5 Un portrait contrasté des organismes utilisateurs et contributeurs du RNCPS en 2020[161]

En 2020, la CNAV dénombre une soixantaine d'organismes qui se sont connectés au RNCPS sous EOPPS, pour un total près de 104 000 utilisateurs habilités[162], quasiment exclusivement au sein des organismes de protection sociale (tableau 3). Le nombre d'utilisateurs est toutefois probablement plus important, la CNAV ne disposant pas du nombre d'utilisateurs de la CNAF et de la MSA habilités à utiliser les données du RNCPS uniquement *via* leur application métier. Les connexions au RNCPS *via* EOPPS sont le fait des 5 premiers organismes (CNAM, CNAF, Pôle emploi, CNAV, ACOSS), qui représentent à eux seuls 85 % des connexions sous EOPPS (56 % uniquement pour la CNAM et la CNAF). Pour mémoire, certains organismes, bien qu'ils aient théoriquement accès par la loi au RNCPS, ne s'y connectent pas, faute d'avoir mené les travaux nécessaires pour la consultation et/ou l'alimentation[163].

Tableau 3 : Classement des 13 premiers organismes en nombre de droits utilisateurs habilités à accéder au RNCPS sous EOPPS - en 2020

Organisme	Nombre des agents habilités	Part dans les agents habilités
CNAM	37 373	35,1 %
CNAF	21 717	20,8 %
Pôle emploi	11 995	11,5 %
CNAV (*)	9 395	9,0 %
ACOSS	9 032	8,7 %
CCMSA (*)	7 588	7,3 %
AGIRC-ARRCO	3 015	2,9 %
CDC (portail PEPS collectivités)	1 538	1,5 %
CPRPSNCF	303	0,3 %
CIPAV	233	0,2 %
CNMSS	173	0,2 %
CAMIEG	144	0,1 %
ENIM	119	0,1 %

Source : CNAV, retraitements mission (*) Pour la CNAF et la MSA, les connexions à EOPSS sont minoritaires. Les utilisateurs se connectent principalement au RNCPS via leur application métier (via web service). Le nombre total d'utilisateurs n'est donc pas connu.

[161] Voir également sur ces approches, partie 1 *supra*.
[162] Voir les données détail *supra*.
[163] Caisse des français de l'étranger, petits régimes, n'alimentant pas le RNCPS, EDF, STIF… voir *supra*.

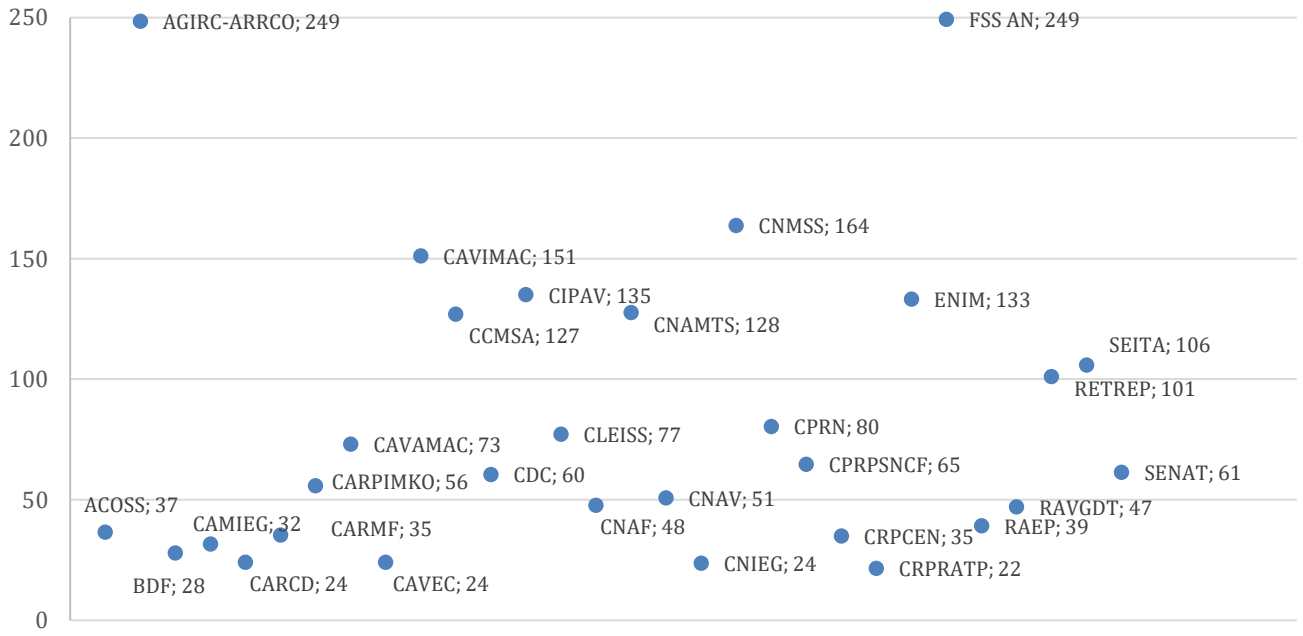
Le nombre moyen de connexions annuelles par utilisateur varie fortement, d'un organisme à l'autre.

La CNAF et la MSA sont les deux premiers organismes utilisateurs du RNCPS, si l'on additionne le nombre de consultations du répertoire sous EOPSS et celles effectuées via leur application métier.

Le nombre de connexions sous EOPPS est également en moyenne supérieur à 100 dans quelques organismes (FSS Assemblée nationale, CNMSS, CAVIMAC, CIPAV, ENIM, CNAM, SEITA), ce qui témoigne d'une utilisation régulière de cet outil en leur sein. Deux organismes enregistrent plus de 600 connexions annuelles par agent (IRCEC et CANSSM).

Dans la majorité des organismes (graphique 28), les utilisateurs se connectent moins d'une centaine de fois par an. De ce fait, à comportement inchangé, le retour sur investissement potentiel d'une complète intégration du RNCPS dans les applications métiers des organismes utilisateurs paraît faible. Il ne serait potentiellement justifié d'intégrer le RNCPS dans toutes les applications métier que dès lors que le recours systématique au RNCPS serait organisé et, même dans ce cas, se pose la question du retour éventuel sur investissement pour des organismes de taille moyenne ou petite compte tenu des coûts de développements que cette évolution induirait. Pour autant, ce retour sur investissement accompagné d'un recours plus intensif à l'outil serait source d'efficience pour les grands réseaux et organismes. Une approche dédiée mériterait d'être conduite à ce sujet en commençant par les utilisateurs les plus importants (CNAM, Pôle emploi, CNAV, ACOSS et AGIRC-ARRCO).

Graphique 28 : Nombre moyen de connexions annuelles par utilisateur habilité sous EOPPS – en 2020



Source : Mission d'après données CNAV - Hors IRCEC (651 connexions / agent) et CANSSM (625 connexions/ agent) - Le chiffre AGIRC ARRCO inclut l'ensemble des connexions aux services EOPSS, et non pas seulement le recours au RNCPS.

La lettre de mission demandait à la mission d'examiner les gains potentiels d'une utilisation du RNCPS intégrée au processus métier des organismes utilisateurs :

- A volume de recours inchangé au RNCPS, étant donné le faible nombre de connexions annuelles moyennes dans la majorité des organismes de taille moyenne ou réduite (moins d'une centaine

par an), la probabilité d'un retour sur investissement de l'intégration au processus métier des organismes utilisateurs paraît faible, sauf peut-être pour l'IRCEC, la CNASSM et l'Assemblée nationale[164] ;

- Toutefois, l'intégration dans l'application métier a pour but premier de généraliser l'usage du RNCPS et d'accroître sa consultation. Les données recueillies par la mission soulignent que, dans les réseaux CAF et MSA, cette intégration a effectivement démultiplié ses usages (voir *supra*) ; ce qui justifierait d'étudier l'opportunité d'une telle intégration pour les réseaux de taille importante (CNAM, Pôle emploi, CNAV, ACOSS) ; l'analyse d'opportunité de cette approche devrait logiquement prendre en compte (i) ces coûts d'adaptation mais aussi (ii) les chantiers qu'ils conduisent à déprioriser dans chacun des réseaux, (iii) la compatibilité de ces évolutions avec les changements en cours (perspective d'un système universel de retraites par exemple) ; de plus, ces intégrations doivent être appréciées au regard de la capacité de l'infrastructure technique à évoluer pour répondre à ces sollicitations nouvelles et au regard d'éventuelles alternatives (articulation des données accessibles sous EOPPSS en ne cherchant pas une intégration dans les applications métiers mais plutôt une urbanisation du portail partagé existant avec une démarche de personnalisation de l'expérience utilisateur, voir développements correspondants dans le rapport).

[164] Concernant ce dernier régime, eu égard au nombre de recours, il serait également intéressant de supprimer le filtre sur les montants mis en place spécifiquement pour les parlementaires, afin de permettre aux utilisateurs de ce régime de consulter l'ensemble des données auxquelles le RNCPS donne accès et d'effectuer les contrôles afférents.

ANNEXE 4 : Résultats de l'enquête en ligne réalisée auprès d'utilisateurs du RNCPS

Table des matières

ANNEXE 4 : RESULTATS DE L'ENQUETE EN LIGNE REALISEE AUPRES D'UTILISATEURS DU RNCPS 89

1 UNE ENQUETE DILIGENTEE DE MANIERE PRAGMATIQUE, AYANT RECUEILLI PRES DE 6 500 REPONSES AFIN DE DISPOSER D'INDICATIONS, SANS POUVOIR PRETENDRE A LA REPRESENTATIVITE 91

1.1 UNE ENQUETE ADMINISTREE DANS UN CONTEXTE PARTICULIER ET AVEC UNE DEMARCHE PRAGMATIQUE ET OUVERTE 91
1.2 UNE MONTEE EN CHARGE PROGRESSIVE 93
1.3 DES UTILISATEURS POTENTIELS AUX UTILISATEURS EFFECTIFS : UN ECART POTENTIELLEMENT DES PLUS SIGNIFICATIFS, NON ANALYSE A CE STADE ET EMPECHANT TOUTE REPRESENTATIVITE 94
1.4 DES PROPORTIONS VARIABLES DE REPONDANTS SELON LES RESEAUX : UNE SUR REPRESENTATION DU REGIME AGRICOLE, UN POIDS MARGINAL DES CAISSES PRIMAIRES D'ASSURANCE MALADIE 95
1.5 UNE REPRESENTATION TERRITORIALE GLOBALEMENT DIVERSIFIEE, DES REPONDANTS LARGEMENT FEMININS ET QUINQUAGENAIRES 97
1.6 DES REPONSES ASSUREES DE MANIERE TRES MAJORITAIRE PAR DES UTILISATEURS DE BASE DONC POTENTIELLEMENT REGULIERS DU RNCPS 100

2 UN OUTIL AUQUEL LES AGENTS ACCEDENT DIRECTEMENT ET DANS LEUR GRANDE MAJORITE *VIA* LE PORTAIL PROPOSE PAR LA CNAV 101

2.1 LA QUASI INTEGRALITE DES REPONDANTS ACCEDE DIRECTEMENT AU RNCPS ET NON VIA UN TIERS 101
2.2 HUIT REPONDANTS SUR DIX PAR UN PORTAIL TIERS (EOPPS OU E-SERVICES) 101

3 LE REPERTOIRE PERMET DE VERIFIER DES SITUATIONS INDIVIDUELLES, LES REQUETES COLLECTIVES REPRESENTENT UN PART MINORITAIRE DES USAGES DECLARES 102

3.1 LA QUASI INTEGRALITE DES REPONDANTS NE RECOURENT QU'A DES CONSULTATIONS INDIVIDUELLES *VIA* LE RNCPS 102
3.2 LES REPONDANTS HABILITES A ADMINISTRER DES REQUETES COLLECTIVES REPRESENTENT UNE PART TRES FAIBLE DES REPONDANTS 103

4 LE RNCPS, UN DISPOSITIF CONSIDERE COMME TECHNIQUEMENT TRES FIABLE PAR LES UTILISATEURS 103

4.1 DES TEMPS DE REPONSE OPTIMISES 104
4.2 DES DYSFONCTIONNEMENTS APPAREMMENT NEGLIGEABLES 105
4.3 DES DIFFICULTES DE CONNEXION TOUT A FAIT RESIDUELLES 105

5 UN OUTIL UTILISE TRES REGULIEREMENT, PRINCIPALEMENT EN MATIERE DE LUTTE CONTRE LES FRAUDES ET POUR DES APPROCHES PRECISES 106

5.1 UN OUTIL UTILISE TRES REGULIEREMENT POUR LA TRES GRANDE MAJORITE DES UTILISATEURS REPONDANTS 106
5.2 UN OUTIL MOBILISE AVANT TOUT EN MATIERE DE LUTTE CONTRE LES FRAUDES 108
5.3 UNE UTILISATION DE L'OUTIL CENTREE SUR LA RECHERCHE DE CERTAINES INFORMATIONS 109

6 UN OUTIL CONSIDERE COMME UTILE OU TRES UTILE ET FACILE D'USAGE 111

6.1 PLUS DE SIX REPONDANTS SUR DIX CONSIDERENT LE RNCPS COMME UTILE OU TRES UTILE 111
6.2 UN OUTIL CONSIDERE GLOBALEMENT COMME SIMPLE ET FACILE D'ACCES 112

7 UN OUTIL QUI RECUEILLE GLOBALEMENT UN HAUT NIVEAU DE SATISFACTION MAIS CERTAINES INSATISFACTIONS DOIVENT RETENIR L'ATTENTION, NOTAMMENT S'AGISSANT DE L'ERGONOMIE ET DE LA PRESENTATION DES DONNEES 113

7.1 UN OUTIL QUI RECUEILLE UN TRES HAUT NIVEAU DE SATISFACTION PARMI LES REPONDANTS 113
7.2 DES MOTIFS D'INSATISFACTION QUI DOIVENT CEPENDANT RETENIR L'ATTENTION 115
7.3 SI L'ERGONOMIE DE L'OUTIL CONSTITUE UN POINT D'ATTENTION, ELLE DONNE LIEU A DES APPROCHES QUELQUE PEU CONTRASTEES 116
7.4 UNE APPRECIATION RELATIVEMENT CONTRASTEE DES UTILISATEURS CONCERNANT LEUR CAPACITE D'USAGE DU RNCPS, SES INFORMATIONS ET SES FONCTIONNALITES 117

8 DES DONNEES FOURNIES PAR LE RNCPS CONSIDEREES GLOBALEMENT COMME FIABLES ET REPONDANT GLOBALEMENT AUX BESOINS –IMPORTANTS ET CROISSANTS- DES UTILISATEURS 118

8.1 LES DONNEES DU RNCPS SONT CONSIDEREES COMME FIABLES MAIS DANS DES PROPORTIONS VARIABLES SELON LES RESEAUX.. 118
8.2 DES DONNEES PROPOSEES REPONDANT GLOBALEMENT AUX BESOINS DES UTILISATEURS REPONDANTS 121

9 UNE ENQUETE RICHES D'ENSEIGNEMENTS ET AYANT PERMIS AUX REPONDANTS DE QUALIFIER DES USAGES, DE FORMULER DES BESOINS ET ATTENTES PARTICULIEREMENT NOMBREUX 122

QUESTIONNAIRE MIS EN LIGNE ENTRE LE 7 ET LE 30 AVRIL 2021 126

Les nombreux rapports et travaux précédents portant sur les échanges de données et les outils de partage de données dans la sphère sociale ainsi que les analyses en découlant, n'avaient pas évalué spécifiquement le dispositif du RNCPS au regard de ses usages et des besoins couverts[165]. Aussi dans ce contexte, il a été convenu qu'une des valeurs ajoutées du présent rapport concernerait une approche de la satisfaction des utilisateurs. La mission a, dans ce cadre, développé deux modalités particulières d'investigation :

- D'une part, des entretiens avec des utilisateurs réguliers du répertoire national commun de la protection sociale (RNCPS) dans différentes branches et organismes représentatifs de la protection sociale ; ces travaux sont retracés dans l'annexe 5 – analyse des usages ;
- D'autre part, une enquête en ligne administrée auprès d'utilisateurs du RNCPS, comprenant des questions ouvertes ou fermées pour recueillir leurs appréciations et leurs besoins ; ce second volet donne lieu à cette annexe.

La méthodologie de l'enquête est d'abord présentée (1). Puis les résultats de l'enquête en ligne auprès de près de 6 500 utilisateurs sont détaillés ; ils concernent l'accès au RNCPS (2), les modes de consultation utilisés (3), la fiabilité technique du répertoire (4), l'intensité du recours au RNCPS (5), l'utilité globale de l'outil et sa facilité d'usage (6), le degré de satisfaction des utilisateurs (7) et la qualité des données du répertoire au regard des besoins des utilisateurs (8).

L'enquête fait ressortir de manière très forte une appréciation très positive de l'outil sur tous les plans. Elle permet aussi de faire ressortir quelques fragilités qui, combinées aux autres travaux de la mission permettent de dessiner des pistes d'amélioration ou d'évolutions possibles et souhaitables. Au demeurant, cette enquête a permis aux personnes interrogées de donner leur avis, de faire part de certains usages et besoins, aspect qui a été massivement investi par les répondants (9).

1 Une enquête diligentée de manière pragmatique, ayant recueilli près de 6 500 réponses afin de disposer d'indications, sans pouvoir prétendre à la représentativité

1.1 Une enquête administrée dans un contexte particulier et avec une démarche pragmatique et ouverte

L'enquête a été administrée entre le mercredi 7 et le vendredi 30 avril 2021 soit sur une période de plus de trois semaines. Le détail du questionnaire (ordre et nature des questions posées aux personnes interrogées) est proposé à la fin de cette annexe.

[165] Voir, en particulier, Laurent Gratieux et Olivier le Gall, *L'optimisation des échanges de données entre organismes de protection sociale*, rapport IGAS (2015-090R1) et IGF (2015-N-055), février 2016 ; Laurent Caussat, Antoine Delattre, Michel Fuzeau et Emmanuelle Walraet, *La modernisation de la délivrance des prestations sociales*, rapport IGAS (2017-039R) et IGF (2017-M-021), juin 2017 ; Christine Cloarec-Le Nabour et Julien Damon, *La juste prestation pour des prestations et un accompagnement ajustés*, rapport au Premier ministre, septembre 2018 ; Nathalie Goulet et Carole Grandjean, *Lutter contre les fraudes aux prestations sociales, un levier de justice sociale pour une juste prestation*, rapport au Premier ministre, octobre 2019 ; Cour des comptes, *La lutte contre les fraudes aux prestations sociales*, Communication à la commission des affaires sociales du Sénat, septembre 2020 ; Jean-Marie Vanlerenberghe, *Rapport fait au nom de la commission des affaires sociales sur la proposition de loi tendant à appliquer vingt-quatre mesures urgentes pour lutter contre les fraudes sociales*, Sénat, mars 2021.

L'objectif poursuivi par la mission était de **disposer du plus grand nombre de réponses possibles**, ces réponses devant être le fait **d'utilisateurs effectifs et réguliers du RNCPS**. Pour atteindre cet objectif, plusieurs choix ont été opérés :

- **Les sollicitations ont concerné les principaux réseaux de protection sociale**, en ce que ceux-ci sont ceux qui ont le nombre le plus important d'agents habilités à accéder au RNCPS et en ce qu'ils sont historiquement les premiers concernés par la mise en œuvre de ce répertoire et les premiers à avoir accédé au RNCPS ; la mission a ainsi sollicité très en amont du lancement de l'enquête le 7 avril les responsables nationaux des branches maladie (Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés - CNAM et caisses primaires d'assurance maladie - CPAM), accidents du travail – maladie professionnelles (CNAM – accidents du travail et maladies professionnelles - ATMP), vieillesse (Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés - CNAV et Caisse d'assurance retraite et de la santé au travail - Carsat), famille (Caisse nationale des allocations familiales - CNAF et Caisses d'allocations familiales - Caf) et de l'activité de recouvrement (Agence centrales des organismes de sécurité sociale - Acoss ou Urssaf caisse nationale et Urssaf - Unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales) en soulignant l'opportunité d'associer les acteurs ultramarins (Caisses générales de sécurité sociale - CGSS) ; aux grands réseaux du régime général ont également été associés, dans les mêmes délais et conditions, le réseau Pôle emploi et celui de la Mutualité sociale agricole (MSA) ; les autres entités ont été sollicitées au fil des investigations de la mission, en transmettant aux acteurs rencontrés le lien permettant de répondre à l'enquête et en les incitant à participer à l'enquête ;

- **L'enquête était volontairement courte, rapide et facile d'accès (modèle de l'enquête « flash ») dans un contexte de travail particulier du fait de la crise sanitaire** et de sollicitations fortes des agents des organismes ; les répondants peuvent répondre à une partie des *items* ; il n'existait aucune réponse impérative pour avancer dans les réponses et clôturer sa réponse ; cette dimension explique le nombre des réponses mentionnant qu'une partie des répondants « ne se prononce pas » ; la plupart des questions donnaient lieu à des réponses fermées, seule une partie des questions pouvant donner lieu à des réponses plus ouvertes ; le temps consacré pour répondre à l'enquête était compris entre 5 et 10 minutes maximum ;

- **L'enquête a été menée dans le cadre d'une stricte garantie d'anonymat** ; il était ainsi totalement possible pour les répondants de ne pas préciser leur âge, leur sexe, leurs fonctions, leur organisme d'appartenance… ; au-delà, seuls les services de l'IGAS ont accès aux données détail et aucune présentation ou transmission de données autre que l'approche agrégée proposée ci-après n'est réalisée ; le caractère non bloquant des non réponses et la garantie d'anonymat conduisent logiquement la mission dans le cadre de l'exploitation à préciser le nombre de répondants sur chaque volet apprécié (indiqué sous la forme « N = XXX ») ;

- **L'enquête a été administrée en ligne**, *via* l'outil SOLEN utilisé par l'IGAS ; ce type d'enquêtes repose sur la transmission de liens génériques aux répondants potentiels ; s'il est possible qu'un individu ait répondu à plusieurs reprises à l'enquête ; l'outil permet –lors de l'exploitation- de neutraliser les réponses successives en provenance d'un même terminal et présentant des similitudes ; l'outil permet également au répondant de reprendre la réponse après l'avoir laissé un moment de côté.

La mission a sollicité les différentes caisses nationales en vue d'administrer cette enquête. Celles-ci ont toutes fait état des **difficultés liées au contexte de crise sanitaire**. Alors que les collaborateurs exercent pour partie en télétravail et sont soumis à de fortes charges de travail et qu'une enquête de ce type n'était pas susceptible d'être directement accompagnée par le

management, **les interlocuteurs rencontrés par la mission ont fait état de leurs réserves sur l'opportunité d'une enquête de cette nature**, même dans un format court. La mission a souligné, d'une part, la nécessité d'assurer une diffusion large de l'enquête et, d'autre part, son caractère concis. Dans le contexte très particulier de crise sanitaire, **les caisses nationales ont opté pour des approches notablement différenciées** qui sont présentées ci-après :

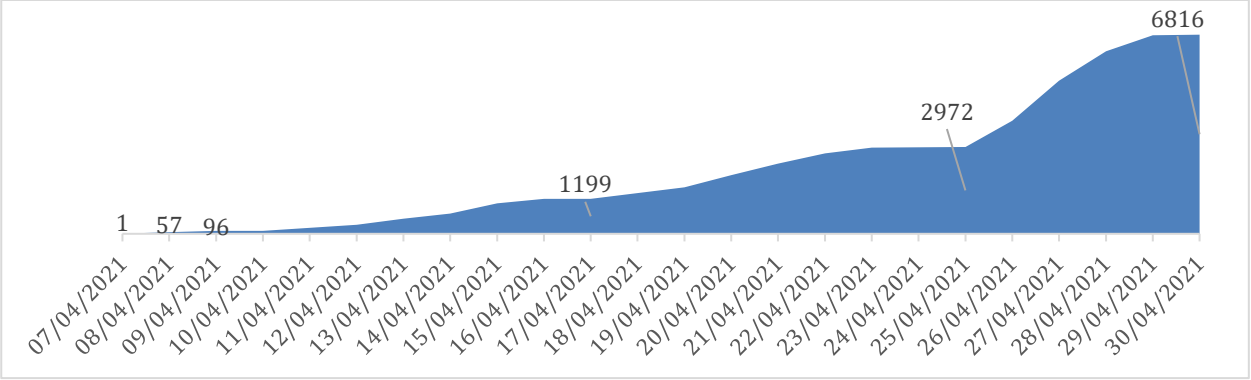
- En lien étroit avec la mission, **Pôle emploi** a communiqué à l'IGAS la liste des agents habilités à utiliser le RNCPS et susceptibles d'y recourir le plus fortement ; la mission a assuré l'information de ces répondants potentiels et leur relance potentielle, démarche qui a permis d'obtenir un nombre très satisfaisant de réponses ;
- En concertation avec la mission, **la caisse nationale des allocations familiales** a opté pour une transmission générale de l'enquête aux directeurs de caisses locales en leur demandant de transmettre l'enquête à l'ensemble des agents potentiellement intéressés ; cette caisse a également procédé aux relances nécessaires à la demande de la mission ; cette démarche a conduit à un nombre certain de répondants ;
- Conformément à la suggestion de la mission, **la mutualité sociale agricole** a diffusé l'enquête auprès de l'ensemble de ses agents et a assuré les relances demandées par la mission, cette approche a eu des effets très significatifs ;
- Compte tenu de leur analyse du contexte, **l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale, la Caisse nationale d'assurance vieillesse et la Caisse nationale d'assurance maladie** ont souhaité sélectionner un échantillon d'agents habilités pour accéder au RNCPS ; ces caisses ont déterminé cet échantillon de manière unilatérale ; alertées par la mission sur le faible nombre de réponses, elles ont procédé à des relances dans des conditions qu'elles ont déterminées et sans les préciser à la mission ; ces choix ont eu des impacts variés sur le niveau de réponse constaté de la part des agents des différents organismes[166].

1.2 Une montée en charge progressive

Le nombre de réponses a logiquement augmenté au fil du temps : les dix premiers jours ont permis de diffuser progressivement l'enquête au sein des réseaux et organismes sollicités. Mais le nombre de réponses a très fortement augmenté à compter du 25 avril, en raison : d'une part, de la fin de la période de congés scolaires qui, du fait du reconfinement, concernait l'ensemble du territoire et, d'autre part, de la demande par la mission de procéder à des relances compte tenu de l'apparente faible audience de l'enquête une semaine avant son terme (graphique 1).

[166] Si le nombre de réponses de la branche vieillesse et recouvrement est faible, il peut en être fait état de manière spécifique ; en revanche le faible nombre de réponses identifiées en provenance de la branche maladie rend impossible une analyse des réponses pour ce réseau qui est pourtant celui qui a le plus d'agents habilités à utiliser le RNCPS.

Graphique 1 : Réponses à l'enquête – cumul entre le 7 et le 30 avril

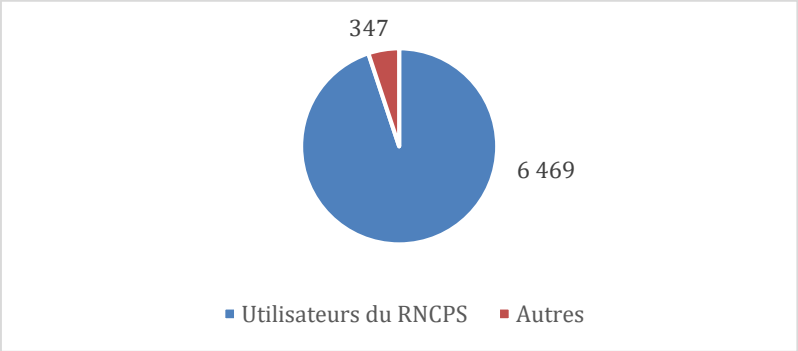


Source : Enquête Igas auprès des utilisateurs du RNCPS dans les organismes de protection sociale – avril 2021.

1.3 Des utilisateurs potentiels aux utilisateurs effectifs : un écart potentiellement des plus significatifs, non analysé à ce stade et empêchant toute représentativité

L'enquête a touché sa cible, c'est-à-dire les utilisateurs effectifs du RNCPS : ainsi, **près de 95 % des répondants déclarent être des utilisateurs du répertoire** (graphique 2). Les répondants non utilisateurs ne se sont pas vus proposer de répondre aux autres questions de l'enquête.

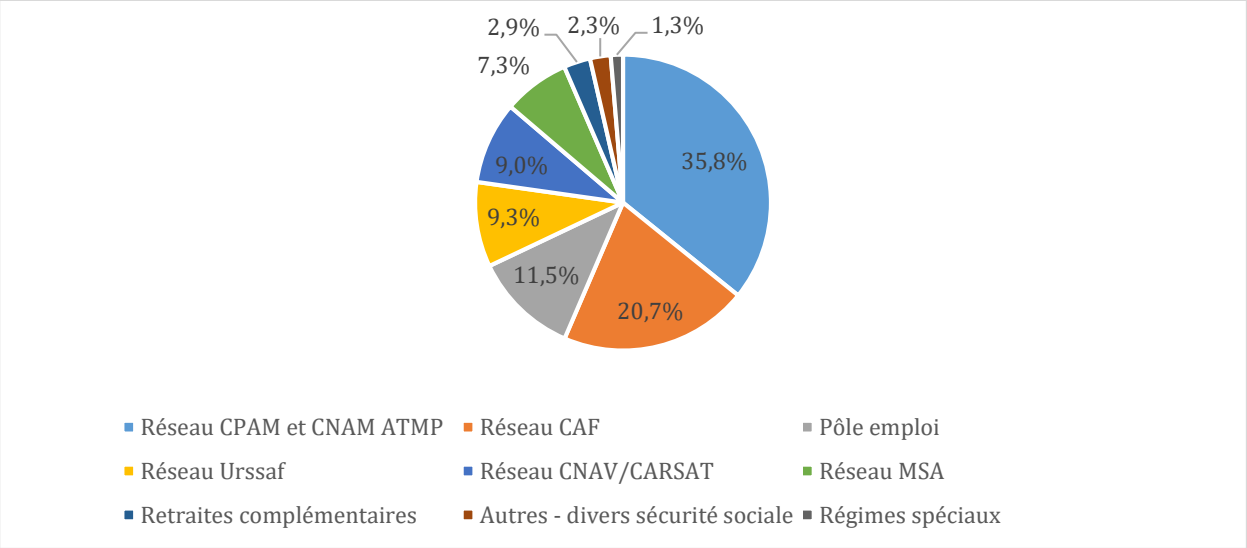
Graphique 2 : Utilisation du RNCPS selon les répondants à l'enquête



Source : Enquête Igas auprès des utilisateurs du RNCPS dans les organismes de protection sociale – avril 2021.

Une enquête dénombrant près de 6 500 répondants est des plus significatives, on doit cependant rappeler que –en dehors des *web services* offerts par la Caisse des dépôts et consignations (CDC) aux collectivités- **on dénombre plus de 104 000 agents habilités à accéder au RNCPS**. Les réseaux dénombrant le plus d'agents habilités sont : de manière très significative, le réseau de l'assurance maladie (plus d'un agent habilité sur trois) ; la branche famille (plus un agent habilité sur cinq) ; le réseau Pôle emploi ; enfin le réseau des Urssaf et des Carsat (graphique 3).

Graphique 3 : Agents habilités pour accéder au RNCPS en 2020 – champ CNAV (N = 104 398)



Source : Données CNAV 2020 – hors accès par le portail e services CDC.

Il n'est cependant pas possible de présumer que les agents habilités constituent des utilisateurs effectifs du RNCPS. Tant les données disponibles de manière agrégée (voir annexe 3 – données générales) que les travaux de la mission (voir annexe 5 – analyse des usages) soulignent des écarts très importants : les agents peuvent être habilités à utiliser le RNCPS dans le cadre d'un « profil métier » standard sans pour autant utiliser régulièrement le répertoire. Les travaux de la mission ont même permis de mettre en avant que, alors que la CNAV dénombre en 2020 plus de 9 600 agents habilités pour le réseau des Urssaf, l'Acoss estime que ces données comprennent nombre de comptes inactifs et que seuls 3 983 utilisateurs peuvent être recensés dans son réseau[167].

Il n'est donc pas possible, à partir des seuls agents habilités d'estimer le nombre d'utilisateurs effectifs du RNCPS : les travaux de la mission soulignent que si les habilitations au RNCPS sont largement dispensées, le répertoire mobilise un nombre notablement plus restreint d'utilisateurs qui recourent de manière variable aux données du RNCPS. La population des utilisateurs effectifs du RNCPS demeure donc inconnue, faute de diligences *ad hoc* (analyse des adresses IP consultant le répertoire par exemple). Toute approche par échantillon limité ne peut donc être que vouée à l'échec. Il est illusoire de penser construire un échantillon représentatif d'utilisateurs en ce que la population d'utilisateurs effectifs demeure inconnue.

Pour autant, **l'enquête proposée a recueilli un très large succès qui témoigne de la volonté des agents de contribuer aux travaux et de donner leur avis**. Cette dimension ne peut en aucun cas être mésestimée. Mais la portée de l'enquête doit être strictement appréciée en ce que la population des répondants présente des spécificités notables.

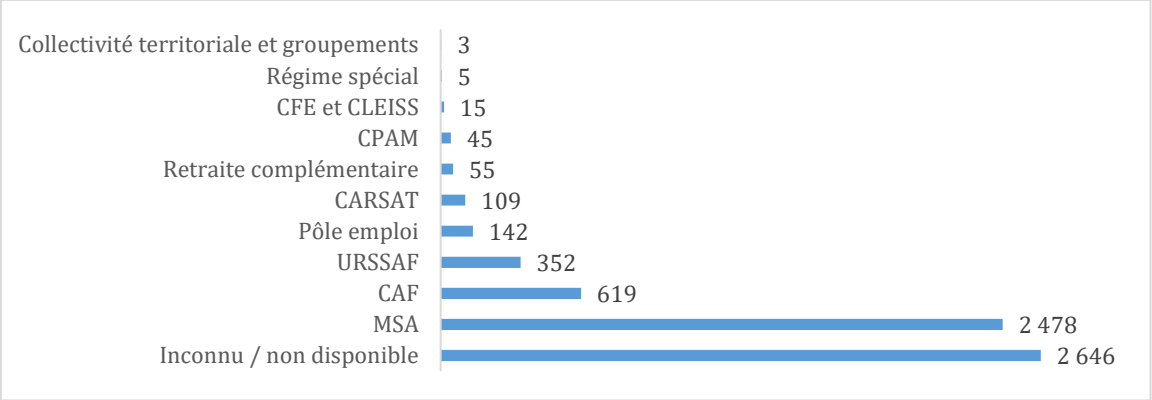
1.4 Des proportions variables de répondants selon les réseaux : une sur représentation du régime agricole, un poids marginal des caisses primaires d'assurance maladie

Le contexte sanitaire et les charges de travail qu'il induit, combiné aux modalités d'administration de l'enquête ont eu des effets significatifs sur les profils des répondants. Certes, **une forte proportion**

[167] Données indiquées par mail le 9 avril 2021.

des répondants n'a pas déclaré son organisme ou réseau de rattachement (41 %). Pour les près des six répondants sur dix ayant précisé leur organisme de rattachement, la participation des agents de la MSA est massive alors que celles des agents de l'assurance maladie est anecdotique (graphique 4). L'exploitation de l'enquête tient compte de ces pondérations : les données sont présentées pour les principaux réseaux mais aucun détail n'est proposé pour l'assurance maladie qui est traitée avec les autres acteurs du fait du nombre marginal des répondants.

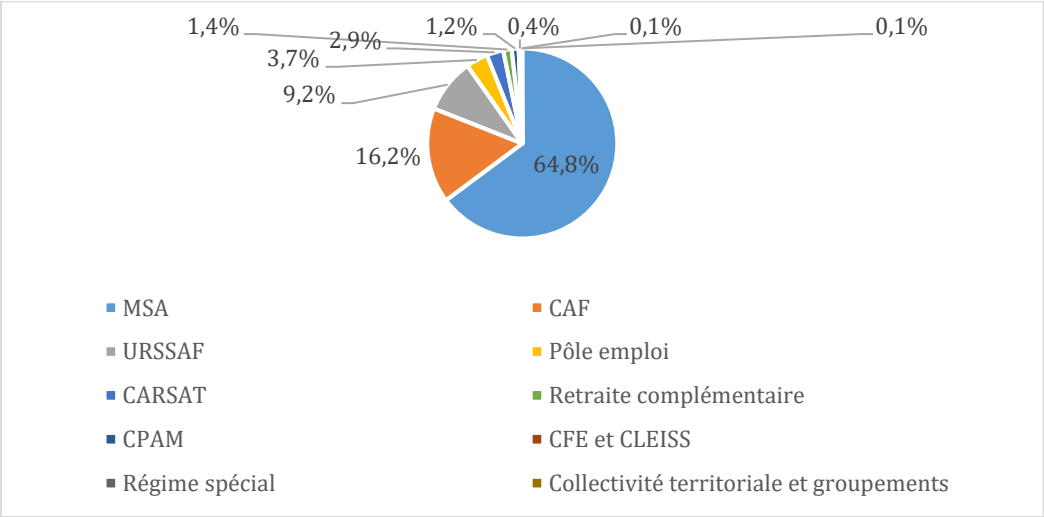
Graphique 4 : Organismes des répondants à l'enquête (N= 6 469)



Source : Enquête Igas auprès des utilisateurs du RNCPS dans les organismes de protection sociale – avril 2021.

Ainsi, **près des deux tiers des répondants identifiés sont des agents de la MSA** : seuls les répondants des réseaux famille et recouvrement apparaissent représenter une part substantielle des répondants identifiés à l'enquête (graphique 5).

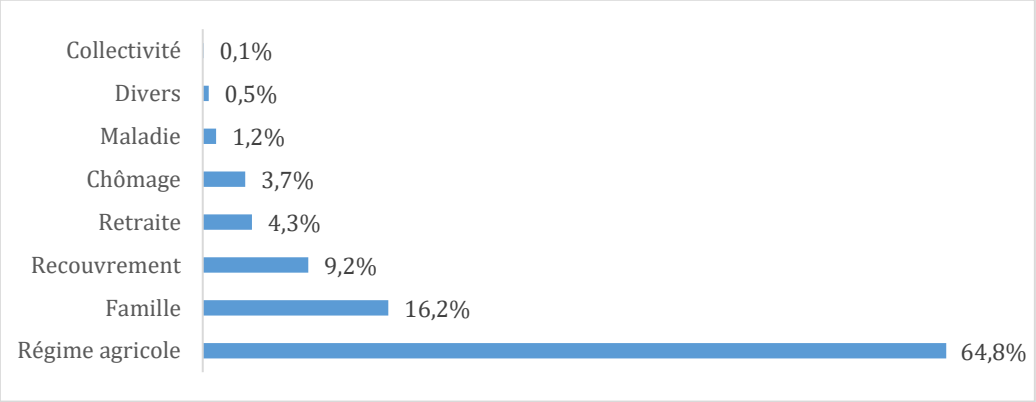
Graphique 5 : Organismes des répondants à l'enquête – organismes identifiés (N = 3 795) - en %



Source : Enquête Igas auprès des utilisateurs du RNCPS dans les organismes de protection sociale – avril 2021.

L'enquête conduisait à interroger les répondants à la fois sur leur organisme de rattachement que sur la nature de leur activité, les données sont de natures tout à fait comparables (graphique 6).

Graphique 6 : Secteurs des organismes des répondants à l'enquête – organismes identifiés (N = 3 795) - en %



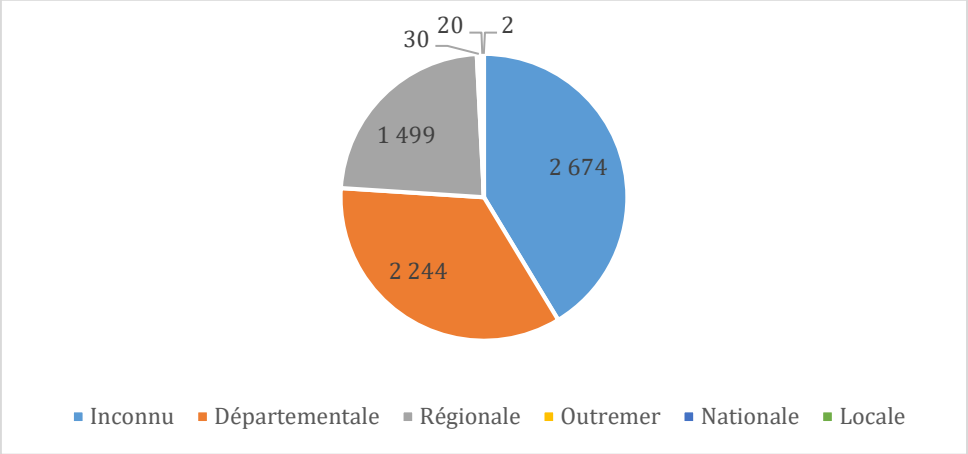
Source : Enquête Igas auprès des utilisateurs du RNCPS dans les organismes de protection sociale – avril 2021.

Il n'est pas possible d'estimer les effets d'une éventuelle sous-représentation des agents du réseau de l'assurance maladie. La représentation des réseaux Caf et Urssaf ou Pôle emploi semble des plus satisfaisantes ; celle du réseau des Carsat est d'un niveau cohérent. **La surreprésentation des agents de la MSA n'apparaît pas problématique**, bien au contraire : **ces agents sont ceux qui sont potentiellement les plus représentatifs des utilisations larges et diversifiées qui peuvent être faites du répertoire.** En effet, les agents de la MSA sont **amenés à connaitre de l'ensemble des risques**, contrairement aux autres répondants qui interviennent sur des champs plus limités d'action. L'objet de l'enquête est de mesurer les usages effectifs du RNCPS, à cet égard, la composition de la population des répondants ne présente aucun biais manifeste et, *a contrario*, la masse très importante de répondants est de nature à crédibiliser les résultats obtenus.

1.5 Une représentation territoriale globalement diversifiée, des répondants largement féminins et quinquagénaires

Si les répondants à l'enquête relèvent de réseaux différents et n'ont pas tous souhaité indiquer leur organisme ou branche de rattachement -loin s'en faut-, ils ont eu plus de facilité à indiquer le ressort de compétence territorial de leur organisme, au risque de l'erreur d'appréciation, certains estimant que leur organisme départemental a une compétence potentiellement nationale. Le graphique 7 indique les estimations par les répondants de la circonscription de compétence de leur organisme.

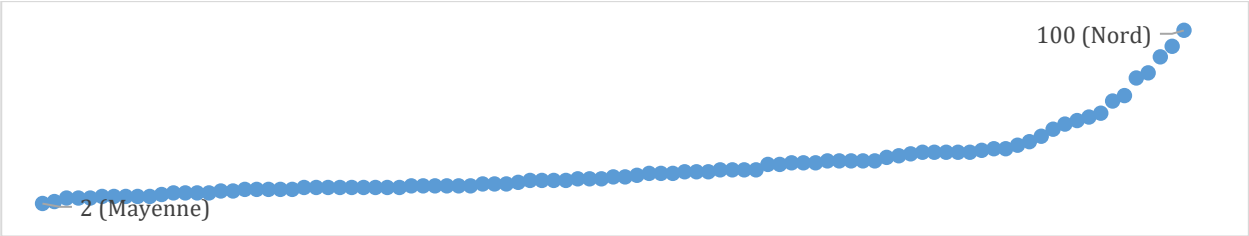
Graphique 7 : Implantation géographique générale des organismes des répondants à l'enquête (N = 6 469)



Source : Enquête Igas auprès des utilisateurs du RNCPS dans les organismes de protection sociale – avril 2021.

S'agissant des départements des répondants relevant d'organismes ayant une compétence départementale, on ne constate **pas de sur représentation manifeste**, avec des réponses provenant massivement de certains départements : les données sont différentes mais directement liées à l'importance des organismes dans les départements considérés (graphique 8).

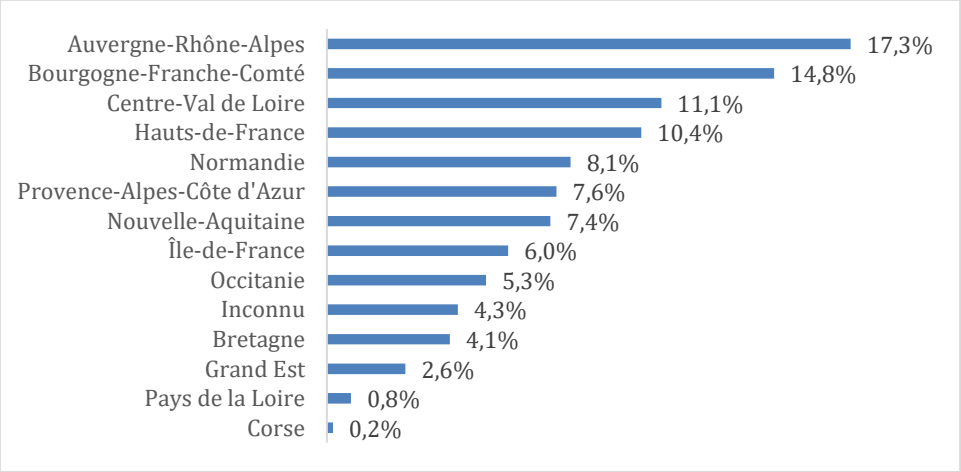
Graphique 8 : Implantation géographique des organismes départementaux des répondants à l'enquête – organismes départementaux identifiés (N = 2 244, 97 départements cités)



Source : Enquête Igas auprès des utilisateurs du RNCPS dans les organismes de protection sociale – avril 2021.

De même, on ne constate **pas de sur représentation de certaines régions** parmi les répondants relevant d'organisme à compétence régionale (graphique 9).

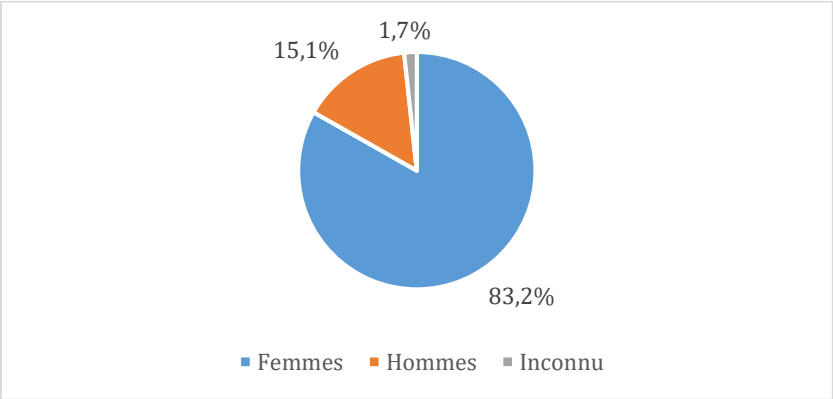
Graphique 9 : Implantation géographique des organismes régionaux des répondants à l'enquête – organismes régionaux identifiés (N = 1 499, 13 régions citées)



Source : Enquête Igas auprès des utilisateurs du RNCPS dans les organismes de protection sociale – avril 2021.

Au-delà du lieu de résidence ou d'exercice professionnel des répondants, **les données relatives au sexe et à l'âge des répondants sont cohérentes avec les données statistiques disponibles concernant les salariés de la sécurité sociale**. Ainsi, au sein du régime général, on dénombre -en 2019- plus de 71 % de salariés de sexe féminin qui sont plus fortement représentées parmi les agents de base[168]. **Les répondants à l'enquête sont, des femmes** dans huit cas sur dix (graphique 10).

Graphique 10 : Sexe des répondants à l'enquête – ensemble (N = 6 469) - en %



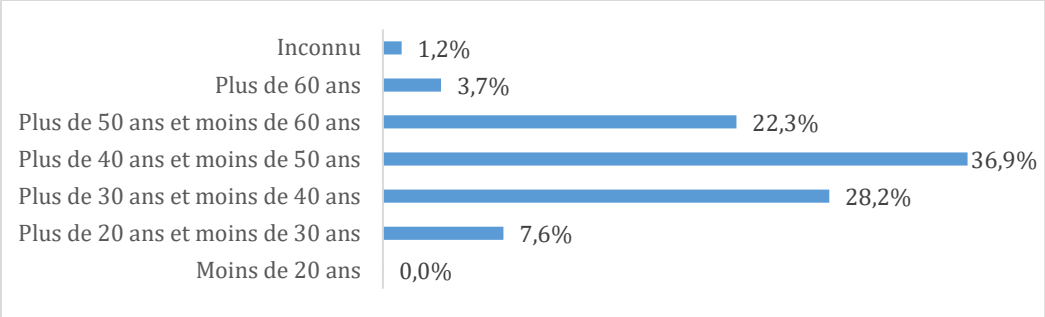
Source : Enquête Igas auprès des utilisateurs du RNCPS dans les organismes de protection sociale – avril 2021.

De même, **les plus de 40 ans représentent près de six répondants sur dix** alors que les plus de 45 ans constituent plus de 52 % des effectifs du régime général[169] (graphique 11)

[168] Voir Ucanss, *L'emploi à la sécurité sociale*, édition 2020, https://www.ucanss.fr/files/live/sites/Portail/files/Mediatheque/PUBLIQUE/UCANSS/Rapports/Emploi/2020_Rapport_emploi.pdf

[169] Voir Ucanss, *L'emploi à la sécurité sociale*, *op. cit.*

Graphique 11 : Age des répondants à l'enquête – ensemble (N = 6 469) - en %

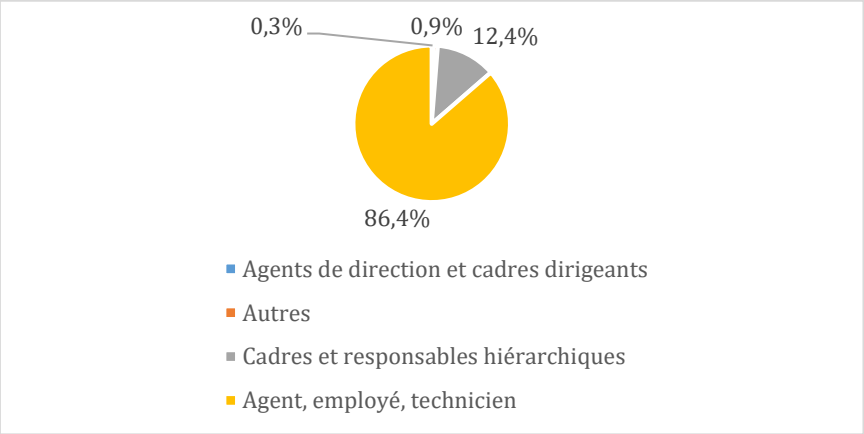


Source : Enquête Igas auprès des utilisateurs du RNCPS dans les organismes de protection sociale – avril 2021.

1.6 Des réponses assurées de manière très majoritaire par des utilisateurs de base donc potentiellement réguliers du RNCPS

L'objet de l'enquête était d'interroger les utilisateurs réguliers du répertoire. De ce point de vue, l'objectif apparaît rempli en ce que **les agents, employés et techniciens constituent près de neuf répondants sur dix** (graphique 12).

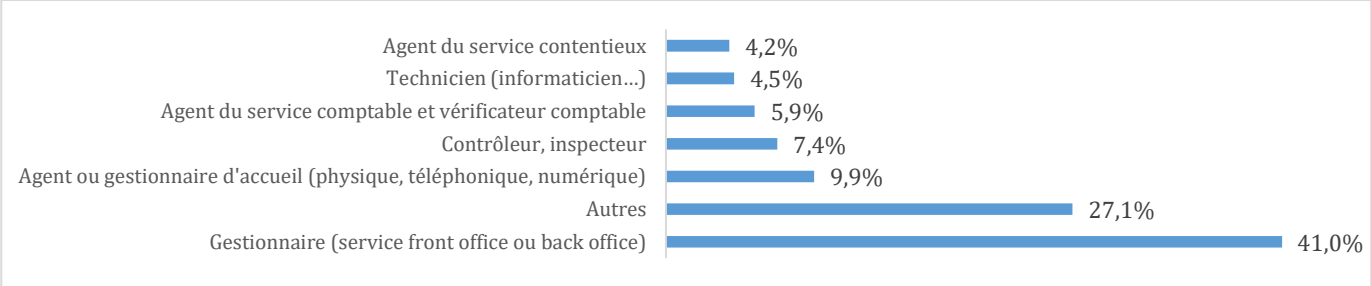
Graphique 12 : Postes des répondants à l'enquête (N = 6 649) – en %



Source : Enquête Igas auprès des utilisateurs du RNCPS dans les organismes de protection sociale – avril 2021.

Ces 5 585 répondants qui relèvent des agents, employés et techniciens sont surtout des gestionnaires qui contribuent à plus de 40 % des effectifs (graphique 13).

Graphique 13 : Type de postes des agents, employés et techniciens (N = 5 585) – en %



Source : Enquête Igas auprès des utilisateurs du RNCPS dans les organismes de protection sociale – avril 2021.

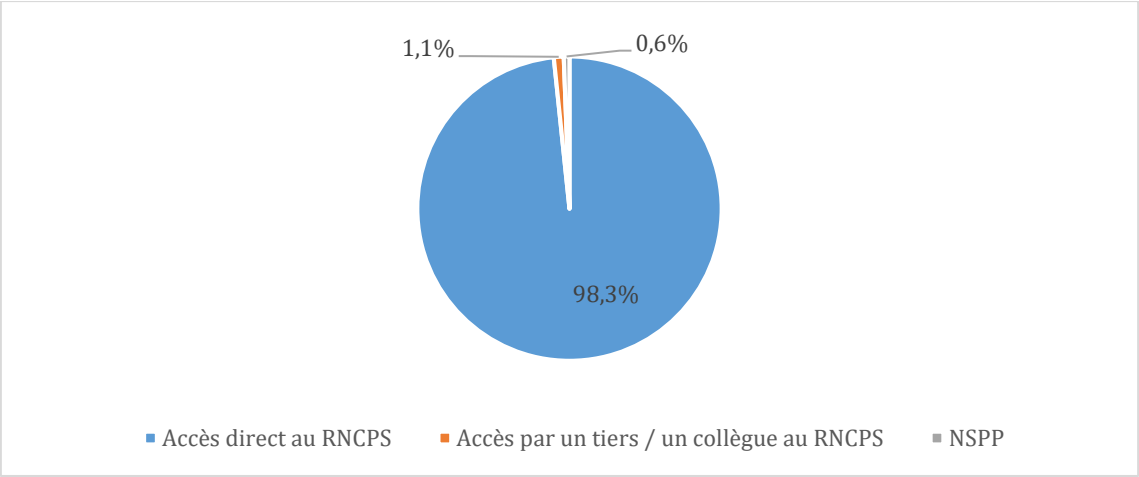
Au final, l'enquête présente logiquement des limites qui ne pouvaient être surmontées dans le contexte actuel : elle vise les utilisateurs réguliers, alors même que cette population n'est pas susceptible d'être connue ; le contexte de crise a conduit certains réseaux à adopter des démarches spécifiques de diffusion qui ont fortement limité le volume de réponses. Toutefois, le nombre très important de répondants à l'enquête et la relative univocité des analyses conduisent à dresser un portrait relativement clair et précis qui est présenté ci-après.

2 Un outil auquel les agents accèdent directement et dans leur grande majorité *via* le portail proposé par la CNAV

2.1 La quasi intégralité des répondants accède directement au RNCPS et non via un tiers

Les utilisateurs répondants accèdent tous directement au RNCPS sur leur poste de travail. Seule une infime minorité y accès par un tiers ou un collègue. Cette situation est cohérente avec le grand nombre d'habilitations dispensées au niveau national (plus de 104 000, voir *supra*). Il n'existe donc pas de filtrage ou de barrière empêchant certains agents d'accéder au RNCPS : tous ceux qui peuvent en avoir l'usage se voit offrir un accès direct au répertoire (graphique 14). Pour autant, l'importance de la population des agents habilités justifie sans nul doute une attention particulière et des procédures renouvelées et renforcées, aspect analysé par ailleurs par la mission.

Graphique 14 : Accès au RNCPS - répondants à l'enquête (N = 6 469) - en %



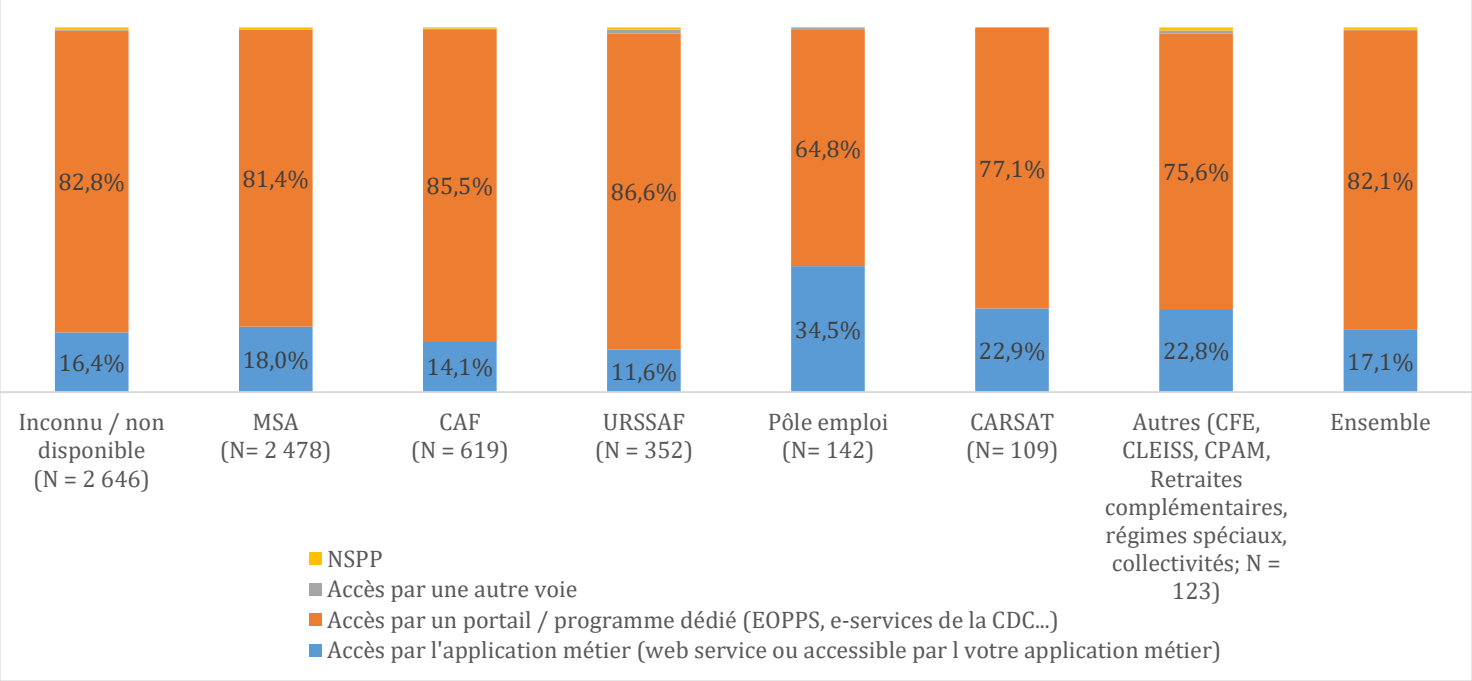
Source : Enquête Igas auprès des utilisateurs du RNCPS dans les organismes de protection sociale – avril 2021.

2.2 Huit répondants sur dix par un portail tiers (EOPPS ou e-services)

L'accès au RNCPS se fait très majoritairement (82,7 % des répondants) par un portail tiers (graphique 15). Seuls quelques réseaux proposent à leurs agents des fonctionnalités qui permettent d'accéder à tout ou partie du RNCPS directement depuis l'application métier (écrans de synthèse issus du RNCPS proposé dans l'application de gestion de la MSA et accès direct au RNCPS *via* l'application utilisée dans les CAF). **La plupart des agents accèdent donc au RNCPS *via* le même outil, soit le portail EOPPS de la Cnav.** Par conséquent, **améliorer l'outil, son ergonomie et ses fonctionnalités passerait *a priori* par une évolution du volet RNCPS *via* le portail EOPSS** (ou son pendant proposé aux collectivités par la CDC *via* son portail e-services). A cet égard, faire évoluer

l'outil semble plus facile car cette évolution ne conduit nécessairement pas à des modifications de l'ensemble des applications métier.

Graphique 15 : Modalités d'accès au RNCPS - répondants à l'enquête (N = 6 469) – ensemble et par organisme d'emploi en %



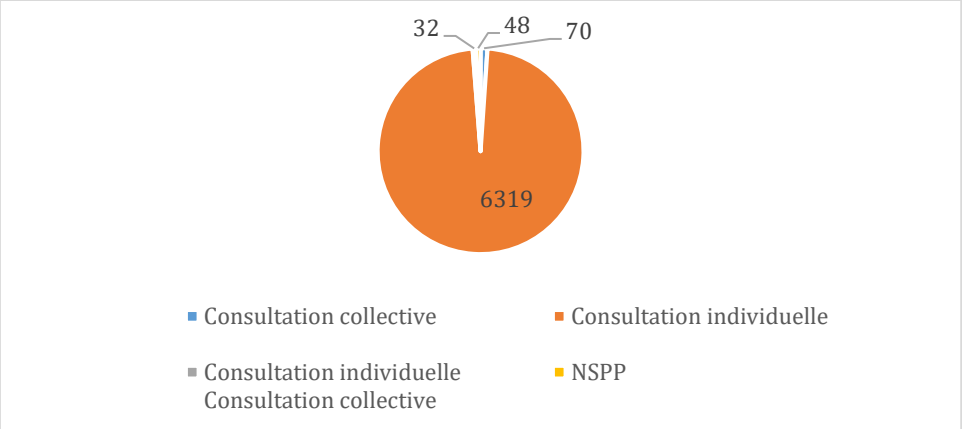
Source : Enquête Igas auprès des utilisateurs du RNCPS dans les organismes de protection sociale – avril 2021. A noter qu'une partie non négligeable de répondants a répondu « via l'application métier » dans des organismes qui n'ont pas intégré le RNCPS dans leur application de gestion (URSSAF, Pôle emploi…) : pour ces répondants, le portail EOPPS correspond à une application métier.

3 Le répertoire permet de vérifier des situations individuelles, les requêtes collectives représentent un part minoritaire des usages déclarés

3.1 La quasi intégralité des répondants ne recourent qu'à des consultations individuelles *via* le RNCPS

Les travaux de la mission ont souligné que **les consultations ou requêtes collectives *via* le RNCPS sont des plus délicates techniquement en ce qu'elles constituent une masse de consultations individuelles** sollicitant chaque base de données et représentant donc une charge très forte pour l'infrastructure technique. **L'enquête confirme que ces consultations revêtent un caractère marginal puisque 97,6 % des répondants indiquent n'effectuer que des consultations individuelles sur un cas particulier** (graphique 16). Ces données sont tout à fait cohérentes avec celles produites par la CNAV par ailleurs (annexe 3 – données générales).

Graphique 16 : Requêtes assurées *via* le RNCPS par les utilisateurs - répondants à l'enquête (N = 6 469)

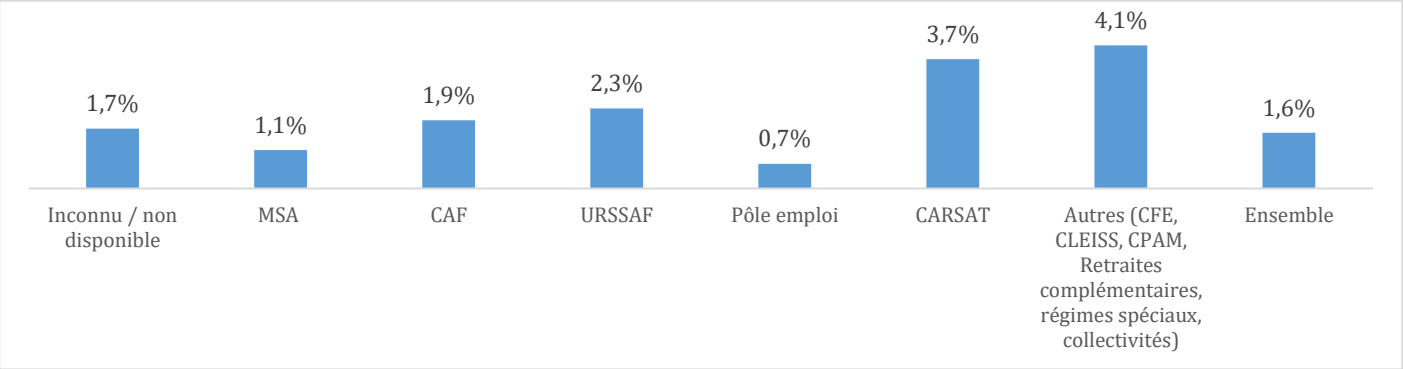


Source : Enquête Igas auprès des utilisateurs du RNCPS dans les organismes de protection sociale – avril 2021.

3.2 Les répondants habilités à administrer des requêtes collectives représentent une part très faible des répondants

De même, **très peu de répondants sont habilités à réaliser des requêtes collectives (1,6 % de l'ensemble des répondants)**, ce qui concorde avec les données fournies par la CNAV par ailleurs (graphique 17).

Graphique 17 : Utilisateurs habilités à administrer des requêtes collectives- répondants à l'enquête (N = 6 469) par organisme d'emploi - en %



Source : Enquête Igas auprès des utilisateurs du RNCPS dans les organismes de protection sociale – avril 2021.

4 Le RNCPS, un dispositif considéré comme techniquement très fiable par les utilisateurs

La mise en place du répertoire au début des années 2010 a conduit à une évolution forte des actions demandées aux agents des organismes de protection sociale. Ils ont toujours été chargés de missions de fiabilisation des données déclarées par les usagers *a priori* ou *a posteriori* et chargés de lutter contre le non recours et les fraudes aux prestations. Mais, avant la mise en place du RNCPS, ces actions les conduisaient soit à analyser une situation au regard des données limitées dont ils disposaient soit en exerçant, de manière plus ou moins ciblée, un droit de communication auprès des organismes tiers (autres organismes de protection sociale, administrations publiques…). Au

demeurant, parallèlement au déploiement du RNCPS, la nature du droit de communication et le déploiement d'échanges de données voire l'accès aux données tierces a également été largement développé.

De ce fait, l'activité des agents a largement et profondément évolué. Il est désormais attendu de leur part qu'ils tirent les conséquences des informations nouvelles et variées dont ils disposent. Ces actions si elles se substituent à des opérations précédentes sont aussi nouvelles et supplémentaires. **Le RNCPS s'est donc imposé comme un outil nouveau et permettant de nouvelles tâches et, notamment, de mieux cibler les demandes exercées dans le cadre du droit de communication** auprès de tiers (type de demande, identification des bons réseaux / organismes…) ou encore de ne pas exercer ce droit au regard des donnés proposées par le répertoire. Pour autant, comme on l'a indiqué *supra*, **le RNCPS est un outil « en plus »**, il nécessite de se connecter à un portail externe, de s'identifier et donc de sortir de l'application de gestion utilisée au quotidien par les agents. La fluidité du passage de l'un à l'autre système et la fiabilité technique de l'outil revêtent donc une dimension essentielle : un outil extérieur peu performant et ne répondant pas aux besoins techniques des utilisateurs susciterait des fortes réserves, serait voué au désintérêt et donc peu utilisé. Cet aspect est tout à fait central puisqu'aujourd'hui l'intégralité de l'activité des agents assurant des fonctions de production se fait *via* ordinateur : la confiance dans les outils et leur performance est un élément central de l'activité et du bien-être au travail des agents.

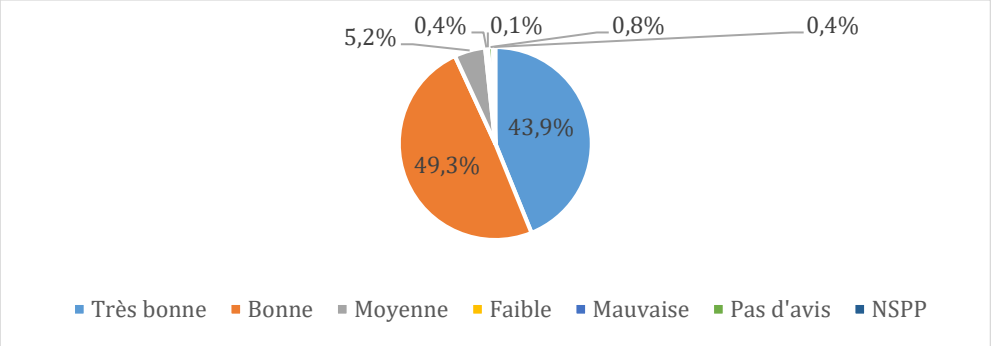
A cet égard, l'enquête conduit à fortement **saluer la qualité et la robustesse des solutions mises en œuvre concernant le RNCPS, par la direction de la sécurité sociale, la Cnav et l'ensemble des réseaux contributeurs et utilisateurs** : l'analyse des utilisateurs est très positive, l'outil apparaît comme fiable en ce qui concerne les temps de réponse, la faiblesse des dysfonctionnements et le caractère résiduel des difficultés de connexion.

Il convient d'apprécier que les avis des utilisateurs répondants sont produits tant par eux-mêmes que par rapport aux autres systèmes dont ils disposent. Les entretiens conduits par la mission ont permis de souligner cette double approche : le RNCPS est considéré comme un outil technique fiable et sûr tant comme le répertoire que relativement aux autres applications métiers utilisés par les agents. De ce point de vue, **l'outil RNCPS est globalement plébiscité**.

4.1 Des temps de réponse optimisés

Plus de neuf répondants sur dix (93,2 %) considèrent que les temps de réponse proposés par le RNCPS (majoritairement *via* un portail tiers ou dans l'application métier, voir *supra*) **sont très bons ou bons** (graphique 18).

Graphique 18 : Temps de réponse du RNCPS - répondants à l'enquête (N = 6 469) – en %

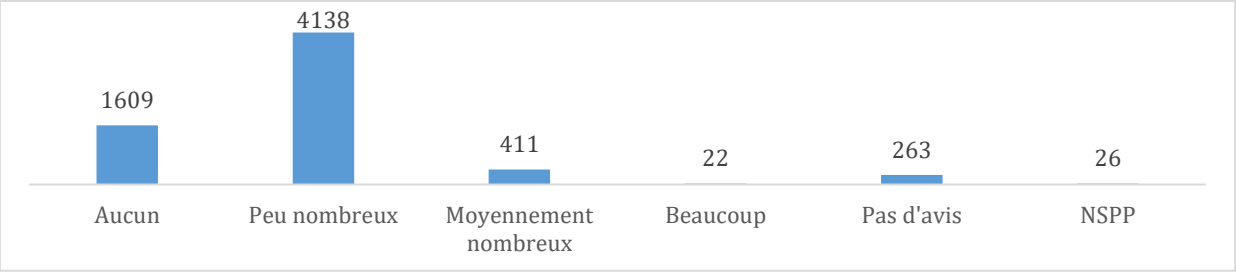


Source : Enquête Igas auprès des utilisateurs du RNCPS dans les organismes de protection sociale – avril 2021.

4.2 Des dysfonctionnements apparemment négligeables

Là encore, **près de neuf répondants sur dix (88,8 %) considèrent que les dysfonctionnements du RNCPS sont inexistants ou peu nombreux** (graphique 19).

Graphique 19 : Dysfonctionnements techniques du RNCPS - répondants à l'enquête (N = 6 469)

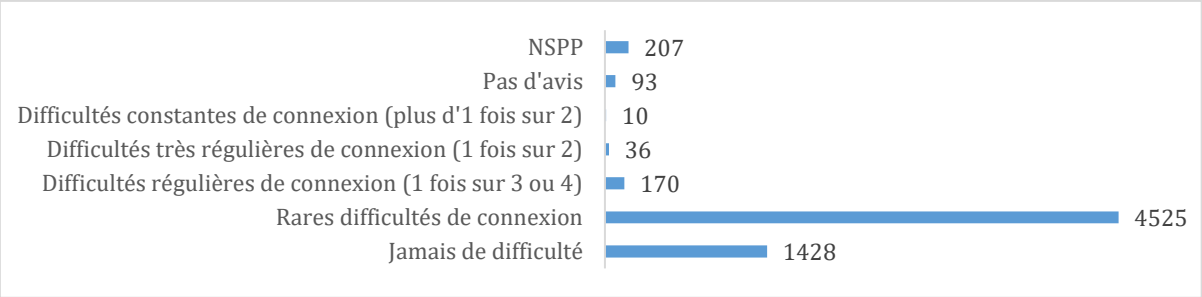


Source : Enquête Igas auprès des utilisateurs du RNCPS dans les organismes de protection sociale – avril 2021.

4.3 Des difficultés de connexion tout à fait résiduelles

Moins de 5 % (4,8 %) des utilisateurs indiquent rencontrer des difficultés de connexion (graphique 20)

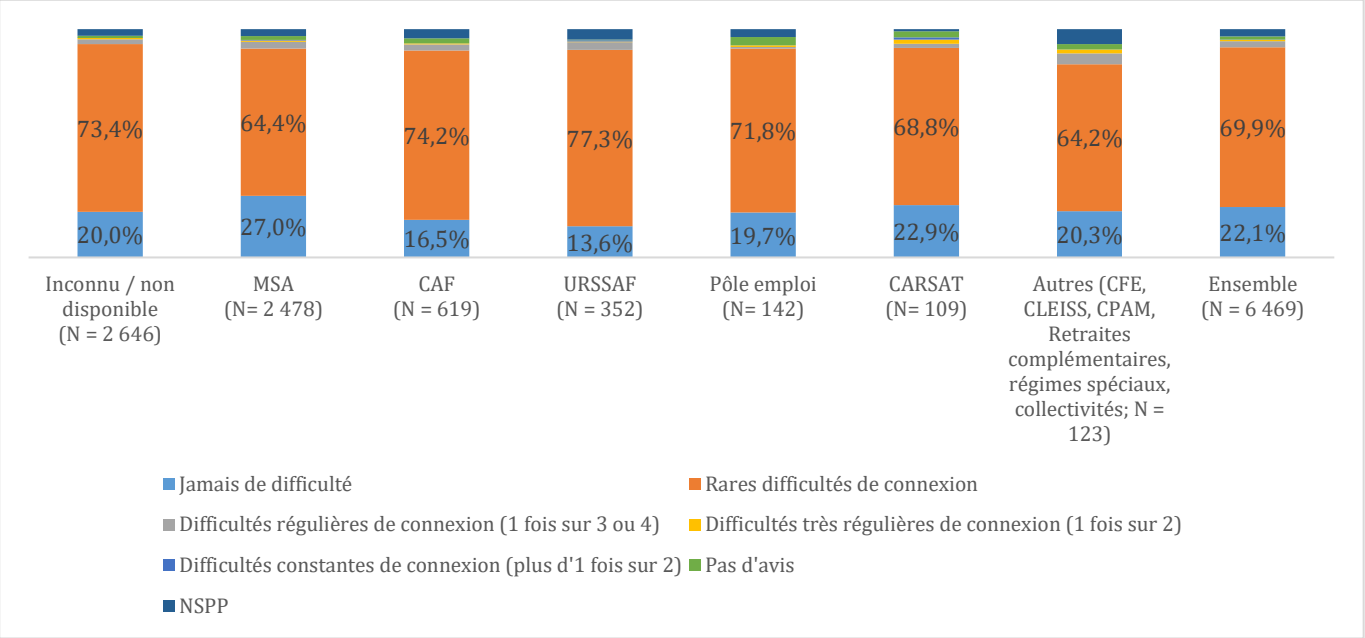
Graphique 20 : Difficultés de connexion au RNCPS - répondants à l'enquête (N = 6 469) – en %



Source : Enquête Igas auprès des utilisateurs du RNCPS dans les organismes de protection sociale – avril 2021.

Si les difficultés de connexion sont globalement très faibles, elles semblent légèrement plus présentes dans le réseau des CAF, celui des URSSAF et dans les autres réseaux au sens de l'enquête (graphique 21). Les écarts entre les réseaux d'organismes demeurent cependant limités et peu significatifs.

Graphique 21 : Difficultés de connexion au RNCPS - répondants à l'enquête (N = 6 469) – selon l'organisme d'emploi en %



Source : Enquête Igas auprès des utilisateurs du RNCPS dans les organismes de protection sociale – avril 2021.

5 Un outil utilisé très régulièrement, principalement en matière de lutte contre les fraudes et pour des approches précises

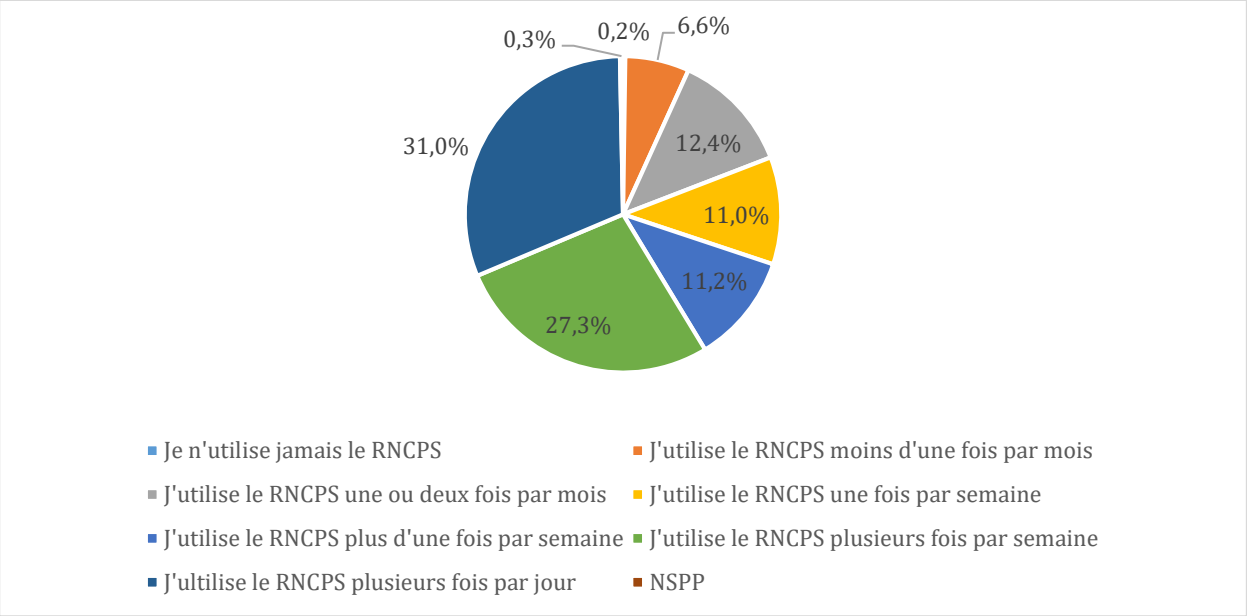
L'objectif de l'enquête était d'apprécier les usages concrets du répertoire par les agents chargés de missions de production, de fiabilisation ou de prise en charge des usagers. Le portrait de la population répondante (voir supra) permet de garantir que cet objectif a été rempli.

Mais, au-delà de toucher la population cible des utilisateurs du RNCPS se posait la question de l'intensité ou de la régularité avec laquelle ils mobilisent cet outil, des missions qu'ils assument dans ce cadre et, enfin, des informations et éléments qu'ils cherchent dans le répertoire. Ces éléments ont donné lieu à des questions dédiées : l'exploitation des réponses est particulièrement riche d'enseignements.

5.1 Un outil utilisé très régulièrement pour la très grande majorité des utilisateurs répondants

Le répertoire est un outil largement utilisé : **près d'un tiers des répondants déclarent en avoir un usage quotidien (31,0 %) et plus de huit répondants sur dix (80,5 %) le mobilisent au moins une fois par semaine** (graphique 22).

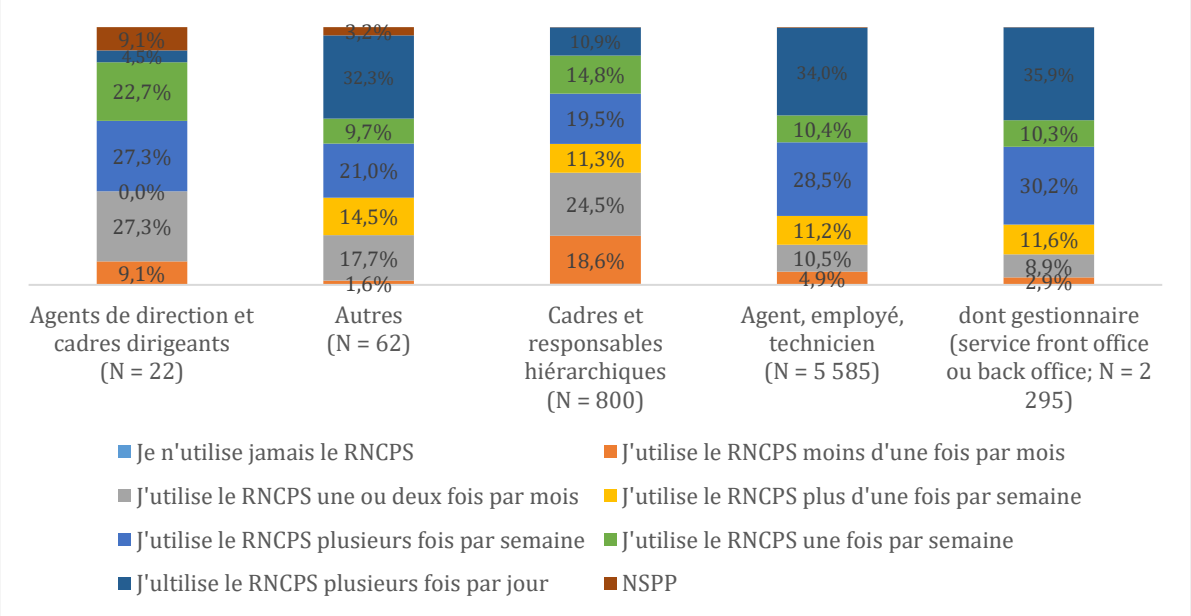
Graphique 22 : Fréquence d'utilisation du RNCPS - répondants à l'enquête (N = 6 469) – en %



Source : Enquête Igas auprès des utilisateurs du RNCPS dans les organismes de protection sociale – avril 2021.

Sans surprise, parmi les différentes catégories d'agents, les « agents, employés et techniciens » recourent le plus souvent au RNCPS : près de neuf sur dix utilisent le répertoire au moins une fois par semaine, cette proportion étant encore plus forte dans la sous-catégorie des « gestionnaires de *front* et *back office* ». Les autres catégories qui assurent logiquement moins de tâches courantes de gestion et de production utilisent moins souvent l'outil sans pour autant que leur niveau d'utilisation soit négligeable et en écart extrêmement significatif par rapport aux autres catégories (graphique 23).

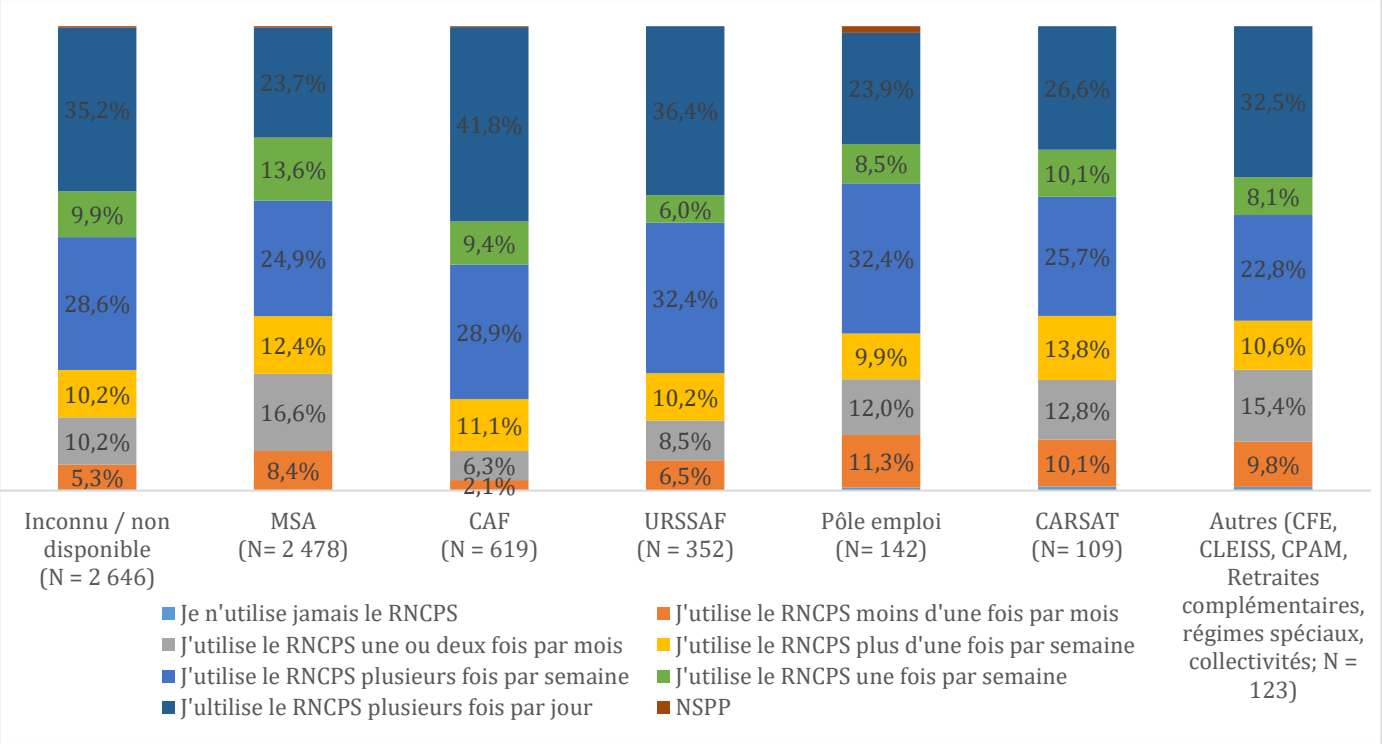
Graphique 23 : Fréquence d'utilisation du RNCPS - répondants à l'enquête (N = 6 469) selon leur fonction – en %



Source : Enquête Igas auprès des utilisateurs du RNCPS dans les organismes de protection sociale – avril 2021.

Parmi les répondants, **les utilisateurs les plus réguliers du RNCPS sont ceux relevant des CAF et des URSSAF. Les autres réseaux se situent légèrement en retrait sans que ces écarts soient particulièrement significatifs** (graphique 24). Le recours régulier et général par les agents au RNCPS semble ainsi plus fort dans les organismes ayant un large champ de compétence et devant, pour exercer leur mission, disposer d'une vision précise des affiliations ouvertes et prestations offertes à un individu. Un élément doit retenir l'attention : les URSSAF ont indiqué recourir au RNCPS principalement afin d'apprécier la situation de travailleurs indépendants ou de salariés d'employeurs particuliers (salariés du particulier employeur notamment). Le niveau d'usage semble particulièrement élevé mais peut refléter l'échantillon retenu et le ciblage sur les seuls utilisateurs du RNCPS (voir *supra*).

Graphique 24 : Fréquence d'utilisation du RNCPS - répondants à l'enquête (N = 6 469) selon leur organisme d'emploi – en %



Source : Enquête Igas auprès des utilisateurs du RNCPS dans les organismes de protection sociale – avril 2021.

5.2 Un outil mobilisé avant tout en matière de lutte contre les fraudes

Les entretiens conduits par la mission ont permis de mettre l'accent sur le fait que le RNCPS est avant tout considéré comme un outil de fiabilisation des droits avant ou après leur ouverture : la consultation du répertoire permet d'apprécier la situation d'un individu en termes de couverture sociale et, de ce fait, en amont de l'ouverture des droits de procéder à diverses vérifications (vérification des déclarations du demandeur, demande d'éléments complémentaires, récupération d'informations…) ou encore, alors que les droits sont ouverts, de vérifier que ceux-ci sont accordés à bon escient (prévention des inexactitudes, oublis et omissions et lutte contre les fraudes). Ces actions de fiabilisation peuvent être assurées par plusieurs catégories d'agents : techniciens de *front* et *back* office chargés de la gestion des dossiers et des droits, agents chargés de vérifier l'activité de ces techniciens (supérieur hiérarchique, agents chargés de contrôle interne, vérificateurs mandatés par l'agent-comptable en particulier) ou encore agents dévolus spécifiquement à la seule lutte contre la fraude (contrôleurs et inspecteurs) ou enfin aux actions

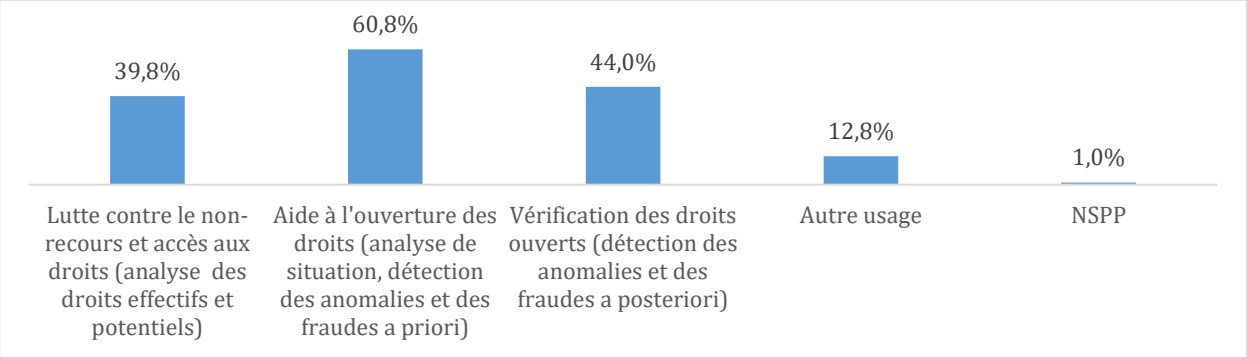
contentieuses et de recouvrement (délégataires de l'agent comptable, agents enquêteurs, agent contentieux…).

Au bénéfice des travaux de la mission, le RNCPS a certes été présenté comme un outil susceptible tant de permettre une lutte contre les fraudes et abus coordonnée entre les différents acteurs que de faciliter l'accès aux droits des usagers et de permettre de percevoir la « juste prestation »[170]. Toutefois, dans les faits, le répertoire est avant tout mobilisé donc comme un outil de fiabilisation de données disponibles et, dans une moindre mesure, de détection d'anomalies.

Par conséquent, **le RNCPS est avant tout un outil de lutte contre les fraudes** : nombre de modes opératoires opposables aux agents prévoient la consultation impérative du RNCPS dans le cadre d'une procédure d'ouverture, de révision ou de réexamen de droits. En revanche, la mission n'a pas été en mesure de constater de telles démarches systématiques en matière d'accès aux droits : les agents traitant les demandes des usagers, même dans le cadre d'approches globales (« rendez-vous des droits » proposés par les CAF et caisses de MSA notamment) ne sont ni incités ni *a fortiori* contraints à consulter le RNCPS. Il n'existe pas davantage de liens entre les portails susceptibles de faciliter l'accès aux droits (portail numérique des droits sociaux – PNDS [www.mesdroitssociaux.gouv.fr] intégrant désormais un simulateur présenté précédemment dans une autre interface [www.mes-aides.gouv.fr]) et le RNCPS en termes fonctionnels[171].

Ainsi, **parmi les utilisateurs, plus de six sur dix déclarent utiliser le RNCPS pour ouvrir les droits, plus de quatre sur dix pour vérifier les droits ouverts et moins de quatre sur dix pour faciliter l'accès aux droits** (graphique 25). Toutefois, comme on l'a souligné, la « lutte contre le non-recours » et la politique d'« accès aux droits » sont notablement moins encadrés et développés que les politiques de lutte contre les fraudes et abus.

Graphique 25 : Motifs d'utilisation du RNCPS - répondants à l'enquête (N = 6 469) – en %



Source : Enquête Igas auprès des utilisateurs du RNCPS dans les organismes de protection sociale – avril 2021.

5.3 Une utilisation de l'outil centrée sur la recherche de certaines informations

Huit répondants sur dix déclarent utiliser le RNCPS pour vérifier quelles prestations sont perçues par un individu (graphique 26). Cet usage principal du RNCPS souligne combien celui-ci est entré dans les mœurs et pratiques de gestion des agents. Là encore, il met en exergue le fait que

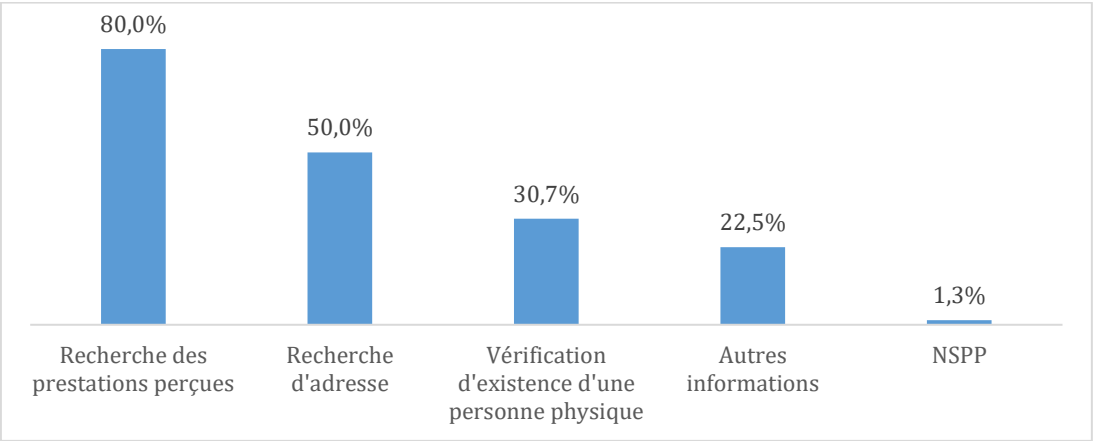
[170] Voir Christine Cloarec-Le Nabour et Julien Damon, *La juste prestation pour des prestations et un accompagnement ajustés*, rapport au Premier ministre, septembre 2018.
[171] La table du RNCPS permet cependant d'identifier les personnes se connectant au PNDS et donc de définir leur profil pour que les informations pertinentes en provenance des organismes compétents puissent ensuite être présentées sur le portail.

le RNCPS est un outil de fiabilisation de données entrantes et / ou déclaratives et qu'il est avant tout mobilisé en matière de prévention d'abus ou de lutte contre les fraudes.

L'enquête permet cependant de mettre en exergue deux cas d'usage qui ont été dument corroborés par les autres investigations menées par la mission et, au premier chef, les entretiens. Ces deux usages n'étaient pas directement identifiés lors de la conception du RNCPS et ne sont pas toujours identifiés dans les procédures et pratiques standardisées formalisées au sein des réseaux. Ils soulignent en creux la manière dont les agents / acteurs, confrontés à une difficulté, utilisent les outils mis à leur disposition. Ces usages ne reflètent donc pas une utilisation détournée du RNCPS mais reflètent plutôt le fait que ce répertoire permet d'apporter une réponse à des besoins d'information non satisfaits par ailleurs. Ainsi :

- **Plus d'un répondant sur deux indique utiliser le RNCPS pour chercher une adresse** ; de fait le traitement des plis et envois ne parvenant pas à leur destinataire (plis NPAI / n'habite pas à l'adresse indiquée) constitue une forte charge de gestion pour les organismes, le RNCPS permet aux agents – si ces éléments sont renseignés- de disposer des adresses de correspondance fournies aux autres organismes de protection sociale et, le cas échéant, d'avoir connaissance d'incidents rencontrés dans l'envoi de plis par d'autres organismes ; cet usage est massif, il amène à interroger une règle de nature à faciliter l'accès à l'adresse de correspondance la plus récente, à la considérer éventuellement comme probante ou faisant foi et à enrichir ces informations des autres informations de contact (numéros de téléphone, adresses mails…) ; ces dimensions sont analysées par ailleurs par la mission ;
- **Près d'un répondant sur trois indique utiliser le RNCPS pour vérifier l'existence d'une personne physique** ; cet usage doit retenir l'attention en ce que le RNCPS peut comporter des personnes décédées mais dont les droits demeurent ouverts (versement de prestations aux ayants droits, pensions de réversions) mais aussi en ce que ces informations sur l'existence d'un individu sont destinées à être appréciées par d'autres voies (rôle du SNGI et impact des campagnes concernant les preuves d'existence menées par les caisses de retraite et les autres organismes) ; si le RNCPS peut constituer un moyen utile de vérifier l'existence d'un individu, la bonne articulation des informations proposées dans le RNCPS avec celles disponibles par ailleurs devrait être vérifiée et potentiellement améliorée.

Graphique 26 : Types d'information recherchées dans le RNCPS - répondants à l'enquête (N = 6 469) – en %



Source : Enquête Igas auprès des utilisateurs du RNCPS dans les organismes de protection sociale – avril 2021.

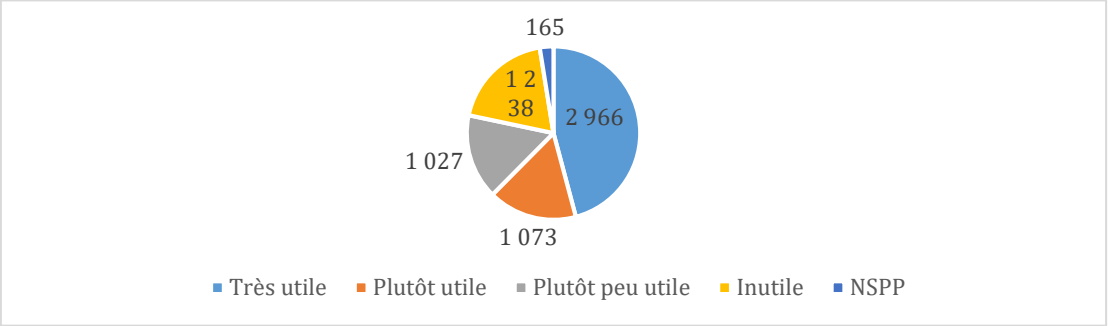
6 Un outil considéré comme utile ou très utile et facile d'usage

6.1 Plus de six répondants sur dix considèrent le RNCPS comme utile ou très utile

Dans le cadre de ses entretiens, la mission a constaté combien l'usage du RNCPS s'est imposé et diffusé. Dans de nombreux cas, les agents auditionnés déclarent ne pas savoir comment ils procédaient avant l'existence du RNCPS pour chercher ou obtenir certaines informations ou indiquent que le RNCPS permet de gagner en réactivité et en rapidité (accès direct à des informations disponibles auparavant qu'au prix de l'exercice d'un droit de communication auprès de très nombreux acteurs de la protection sociale).

Ces constats sont largement corroborés par l'enquête (graphique 27) puisque, **pour plus de six répondants sur dix, le répertoire est un outil utile (16,6 %) et même très utile (45,8 %)**.

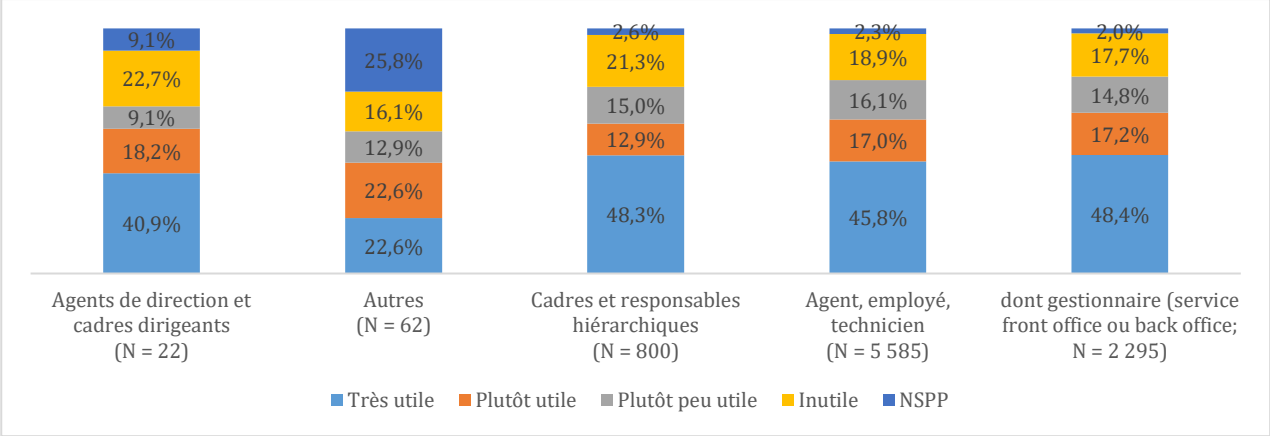
Graphique 27 : Apports du RNCPS - répondants à l'enquête (N = 6 469)



Source : Enquête Igas auprès des utilisateurs du RNCPS dans les organismes de protection sociale – avril 2021.

L'utilité de l'outil est plus particulièrement **mise en avant par** deux catégories d'acteurs : **les cadres et responsables hiérarchiques** soit qu'ils utilisent directement le répertoire soit qu'ils constatent son apport dans les travaux de leurs agents ; par **les gestionnaires exerçant en *front* ou en *back office*** qui constituent la première catégorie au sein des agents, employés et techniciens au sens de l'enquête (graphique 28).

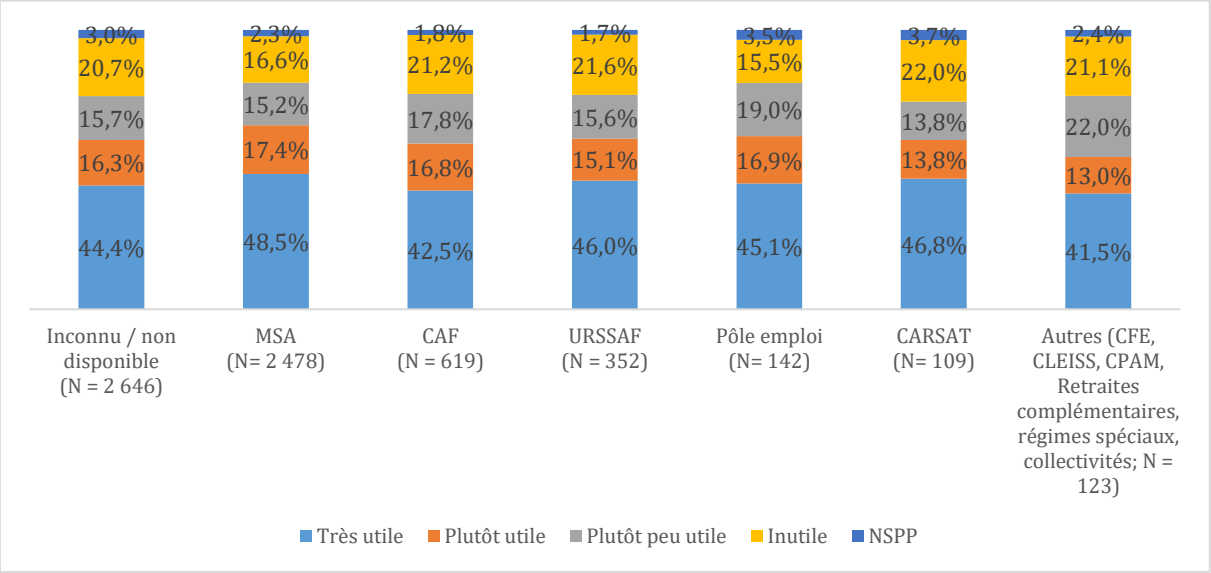
Graphique 28 : Apports du RNCPS - répondants à l'enquête (N = 6 469) selon leur fonction – en %



Source : Enquête Igas auprès des utilisateurs du RNCPS dans les organismes de protection sociale – avril 2021. Le détail proposé concernant la catégorie « gestionnaire » est une déclinaison de la principale sous-catégorie des « agents, employés et techniciens » au sens de l'enquête.

De même, **l'outil est considéré comme relativement plus utile par les agents de la MSA** : cet aspect n'est nullement étonnant en ce que ces agents sont intéressés par les informations mises à disposition par les autres réseaux car ils doivent apporter une réponse globale en termes de couverture sociale et prévenir les situations de double bénéfice de prestations. Au-delà, les agents des autres organismes soulignent également de manière très homogène l'apport que constitue le répertoire à leur activité. Les différences entre réseaux sont ainsi des plus réduites (graphique 29).

Graphique 29 : Apports du RNCPS - répondants à l'enquête (N = 6 469) selon leur organisme d'emploi – en %

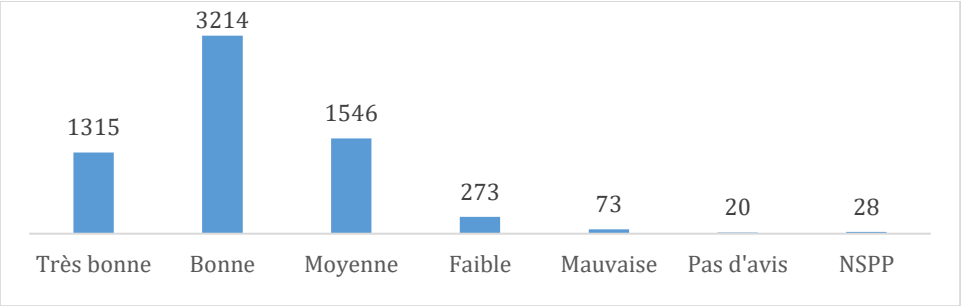


Source : Enquête Igas auprès des utilisateurs du RNCPS dans les organismes de protection sociale – avril 2021.

6.2 Un outil considéré globalement comme simple et facile d'accès

Comme précédemment, l'enquête confirme que le RNCPS est un outil a priori bien conçu. Il est considéré comme facile et simple voire très facile et très simple à utiliser par sept utilisateurs sur dix (graphique 30). Les 30 % représentant les autres répondants suggèrent majoritairement que des améliorations sont possibles, approche que l'on retrouve par ailleurs dans les résultats de l'enquête (voir *infra*).

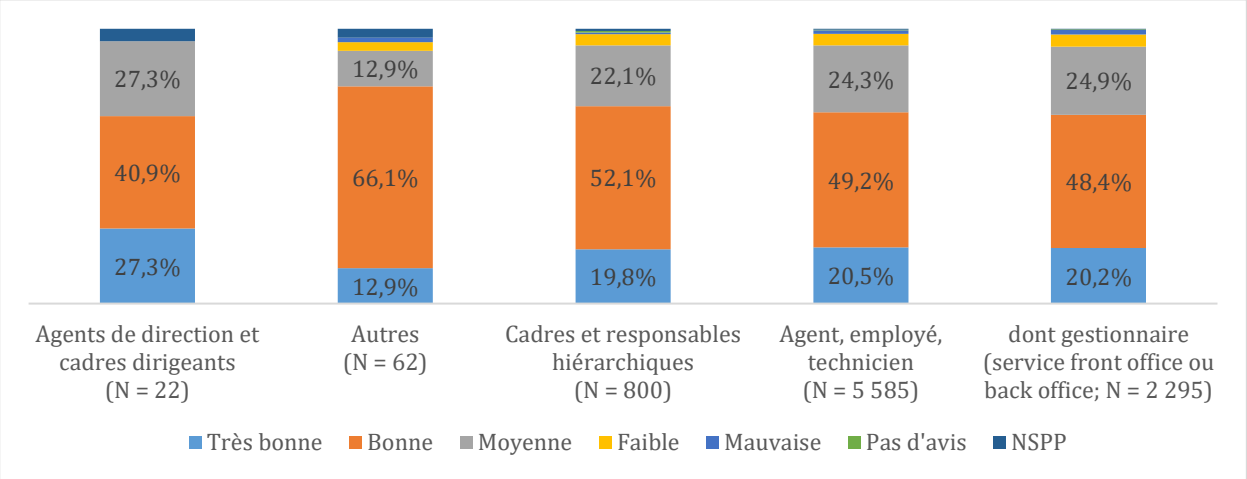
Graphique 30 : Facilité et simplicité d'accès et d'usage du RNCPS - répondants à l'enquête (N = 6 469)



Source : Enquête Igas auprès des utilisateurs du RNCPS dans les organismes de protection sociale – avril 2021.

L'approche des réponses selon le type de fonctions occupées ne génère pas d'enseignements substantiels, hormis qu'il apparaît paradoxal que les utilisateurs les moins fréquents de l'outil (agents de direction et cadre dirigeants) soient ceux qui ont le jugement le plus favorable sur sa facilité et sa simplicité d'usage. Ces répondants représentent cependant un nombre très réduit de répondants (graphique 31).

Graphique 31 : Facilité et simplicité d'accès et d'usage du RNCPS - répondants à l'enquête (N = 6 469) selon leur fonction – en %



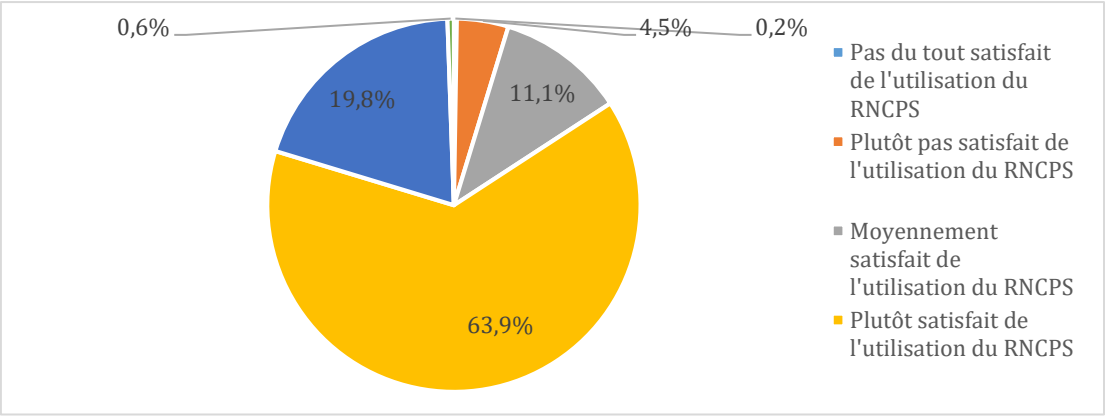
Source : Enquête Igas auprès des utilisateurs du RNCPS dans les organismes de protection sociale – avril 2021.

7 Un outil qui recueille globalement un haut niveau de satisfaction mais certaines insatisfactions doivent retenir l'attention, notamment s'agissant de l'ergonomie et de la présentation des données

7.1 Un outil qui recueille un très haut niveau de satisfaction parmi les répondants

Au global, le niveau de satisfaction -qui porte tant sur la nature de l'outil que sur les opérations qu'il permet- est des plus élevés (graphique 32) : **plus de huit répondants sur dix indiquent être tout à fait satisfaits (19,8 %) ou plutôt satisfaits (63,9 %) du RNCPS**.

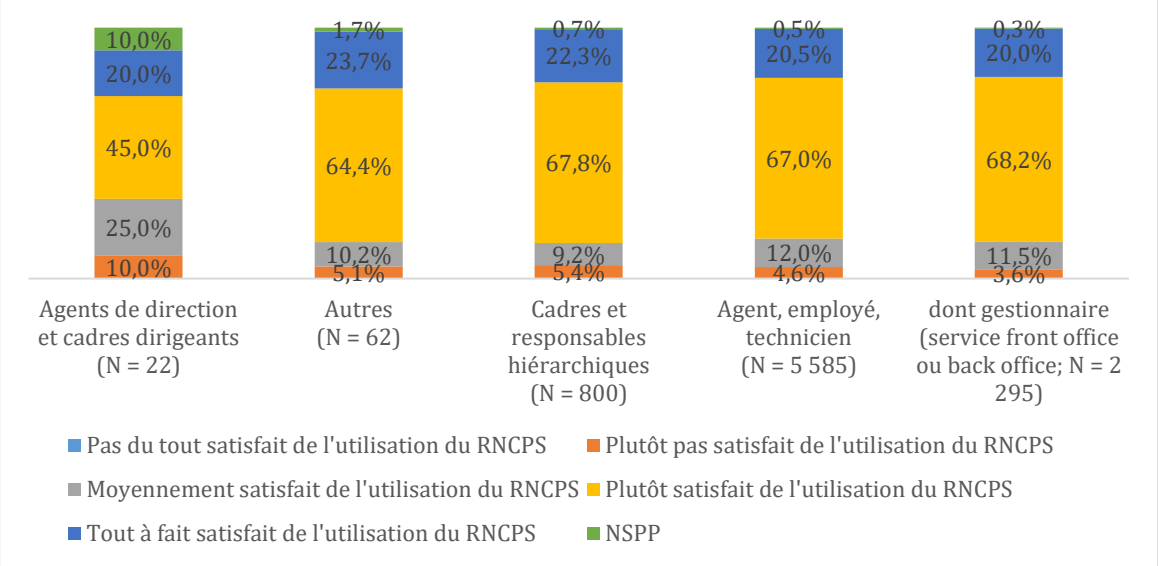
Graphique 32 : Satisfaction des utilisateurs concernant le RNCPS - répondants à l'enquête (N = 6 469)



Source : Enquête Igas auprès des utilisateurs du RNCPS dans les organismes de protection sociale – avril 2021.

Ce niveau de satisfaction est encore plus élevé chez les catégories d'agents utilisant le plus régulièrement le RNCPS : **près de neuf « agents, employés et techniciens » et, en leur sein de « gestionnaires de *front* et *back office* » sur dix se déclarent tout à fait ou plutôt satisfaits** du RNCPS (graphique 33).

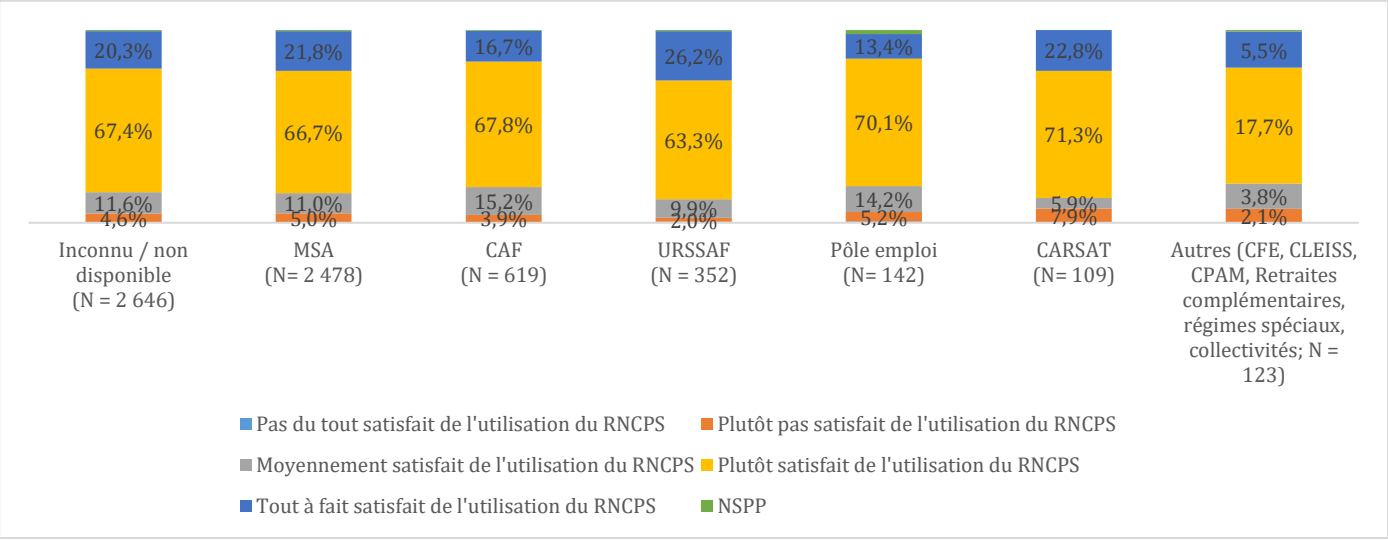
Graphique 33 : Satisfaction des utilisateurs concernant le RNCPS - répondants à l'enquête (N = 6 469) selon leur fonction – en %



Source : Enquête Igas auprès des utilisateurs du RNCPS dans les organismes de protection sociale – avril 2021.

Comme on l'a souligné précédemment, parmi les répondants, **les agents des CAF et des URSSAF indiquent le plus haut niveau de satisfaction** (graphique 34), dimension qui peut relever de la nature de l'activité qu'ils exercent et de la nécessité de disposer d'une vision complète de la situation de l'usager (Caf notamment) ou d'approches ciblées sur certains publics (Urssaf, voir *supra*)

Graphique 34 : Satisfaction des utilisateurs concernant le RNCPS - répondants à l'enquête (N = 6 469) selon leur organisme d'emploi – en %



Source : Enquête Igas auprès des utilisateurs du RNCPS dans les organismes de protection sociale – avril 2021.

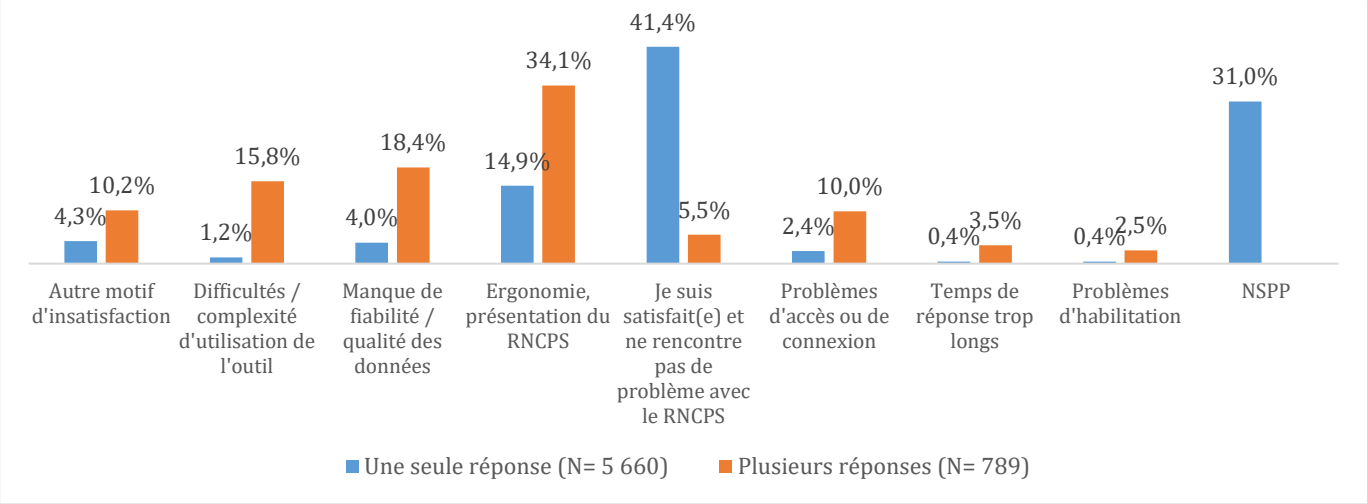
7.2 Des motifs d'insatisfaction qui doivent cependant retenir l'attention

Au-delà d'un niveau très élevé de satisfaction sur l'outil RNCPS et les informations auxquelles il permet d'accéder, l'enquête est l'occasion pour les utilisateurs de faire part de certains souhaits d'amélioration. Ainsi, les participants ont dans des proportions non négligeables (plus de 20 % des répondants) formulé des pistes d'usages alternatifs ou des évolutions souhaitables de l'outil (voir *infra*).

Ainsi, alors que plus de huit utilisateurs sur dix se sont déclarés tout à fait ou plutôt satisfaits de l'outil, l'approche par le biais des insuffisances conduit à un relatif effondrement de ces taux puisque seuls 41,4 % rappellent uniquement leur satisfaction pour éviter de faire part de toute insatisfaction et, parmi les répondants ayant retenu plusieurs réponses, seuls 5,5 % rappellent cette satisfaction[172] (graphique 35). **Les améliorations pouvant intervenir concernent :**

- **A titre principal, l'ergonomie et la présentation du RNCPS** (14,9 % des réponses uniques et cité par 34,1 % des répondants multiples) ;
- **Le manque de fiabilité ou la qualité des données** (respectivement 4,0 et 18,4 %) ;
- **La difficulté et la complexité d'utilisation de l'outil** (1,2 et 15,8 %) ;
- Les problèmes techniques sont peu mis en avant, conformément aux éléments indiqués *supra* ;
- Les autres motifs d'insatisfaction correspondent à des demandes d'enrichissement, de précision ou de complément, demandes qui sont analysées *infra*.

Graphique 35 : Motifs d'insatisfaction concernant le RNCPS - répondants à l'enquête (N = 6 469) – en %



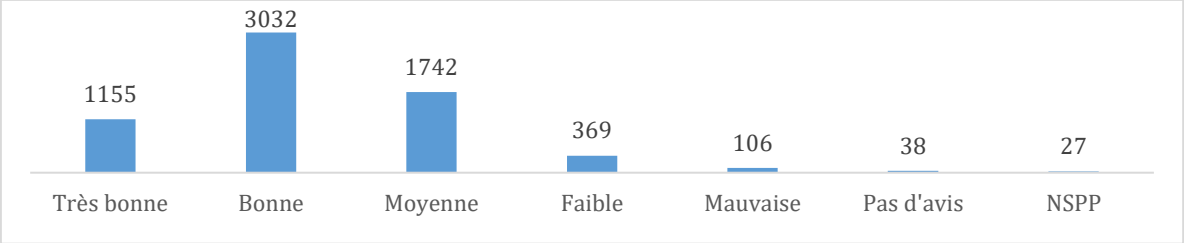
Source : Enquête Igas auprès des utilisateurs du RNCPS dans les organismes de protection sociale – avril 2021.

[172] On rappelle ici ce qui a été précisé supra. Les répondants pouvaient, pour certains volets, formuler plusieurs réponses ou opter pour plusieurs propositions de réponses. La grande majorité des répondants a souvent opté pour une réponse unique, ce qui explique la présentation retenue ici.

7.3 Si l'ergonomie de l'outil constitue un point d'attention, elle donne lieu à des approches quelque peu contrastées

Si, comme on vient de le voir l'ergonomie et la présentation de l'outil sont l'objet d'insatisfactions, les réponses portant précisément sur l'ergonomie sont plus contrastées : **globalement près de deux tiers des répondants considèrent que cette ergonomie est très bonne ou bonne**, ils sont donc moins d'un tiers à émettre des réserves à ce propos (graphique 36).

Graphique 36 : Analyse de l'ergonomie du RNCPS - répondants à l'enquête (N = 6 469)

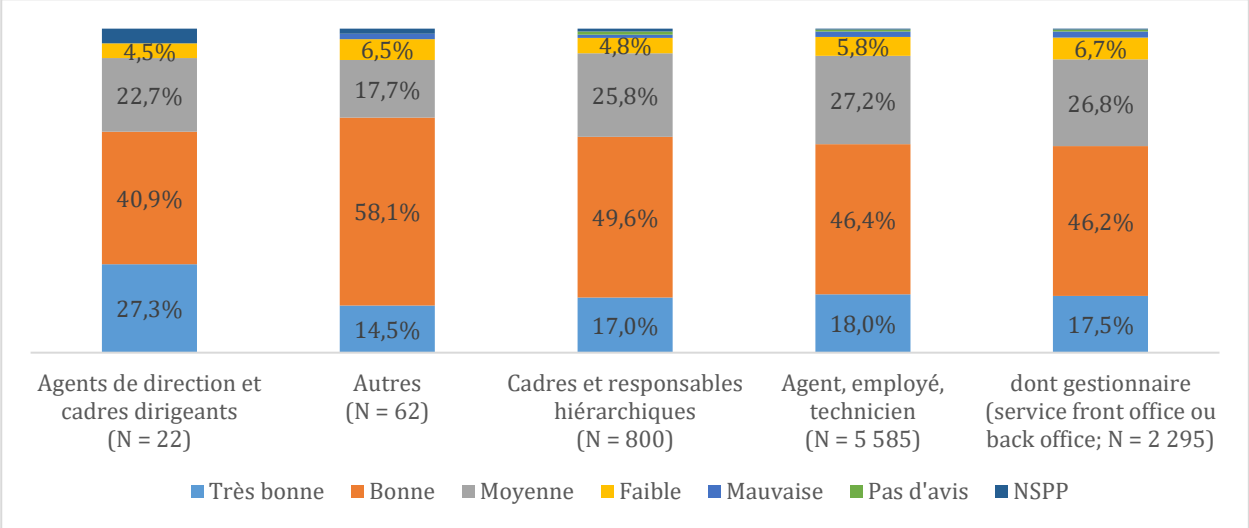


Source : Enquête Igas auprès des utilisateurs du RNCPS dans les organismes de protection sociale – avril 2021.

La satisfaction quant à l'ergonomie de l'outil est cependant moins marquée chez les « agents, employés et techniciens » que **chez** les autres catégories professionnelles ; elle est également moins forte parmi **les « gestionnaires de *front* et de *back office* »**.

Les agents qui sont les premiers et principaux utilisateurs de cet outil sont donc également ceux qui attendent le plus d'améliorations de son ergonomie (graphique 37).

Graphique 37 : Analyse de l'ergonomie du RNCPS - répondants à l'enquête (N = 6 469) selon leur fonction – en %

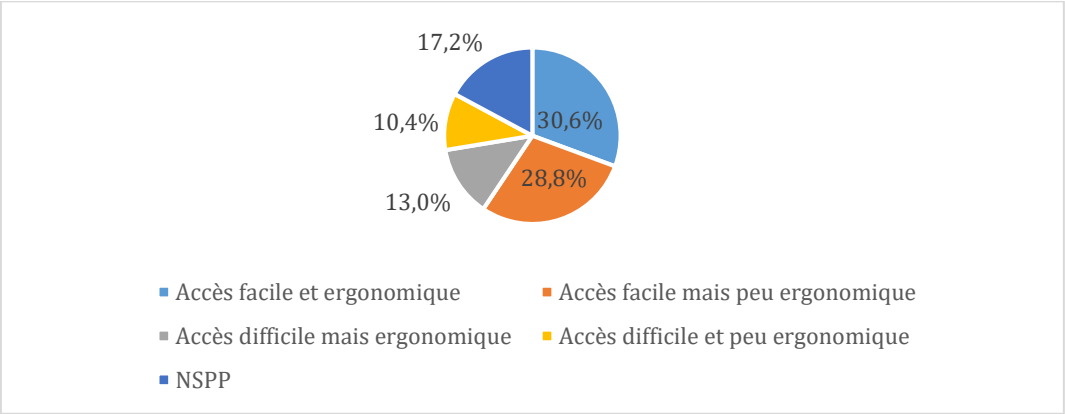


Source : Enquête Igas auprès des utilisateurs du RNCPS dans les organismes de protection sociale – avril 2021.

7.4 Une appréciation relativement contrastée des utilisateurs concernant leur capacité d'usage du RNCPS, ses informations et ses fonctionnalités

De fait, quand l'on interroge les utilisateurs sur la facilité d'accès et l'ergonomie de l'outil, l'approche se fait plus précise : **un petit tiers (30,6 %) des répondants le considère comme d'accès facile et ergonomique ; un gros quart (28,6 %) le considère d'accès facile mais peu ergonomique ; plus d'un répondant sur dix le considère comme un outil d'accès difficile mais ergonomique (13,0 %) ; et, enfin, plus d'un répondant sur dix considèrent que l'accès au RNCPS est difficile et que l'outil est peu ergonomique** (10,4 %). Les réponses ici sont ainsi notablement plus segmentées que précédemment (graphique 38). Si l'outil est plébiscité techniquement et dans sa nature, des améliorations de natures diverses sont attendues des utilisateurs, améliorations que l'on aborde *infra*.

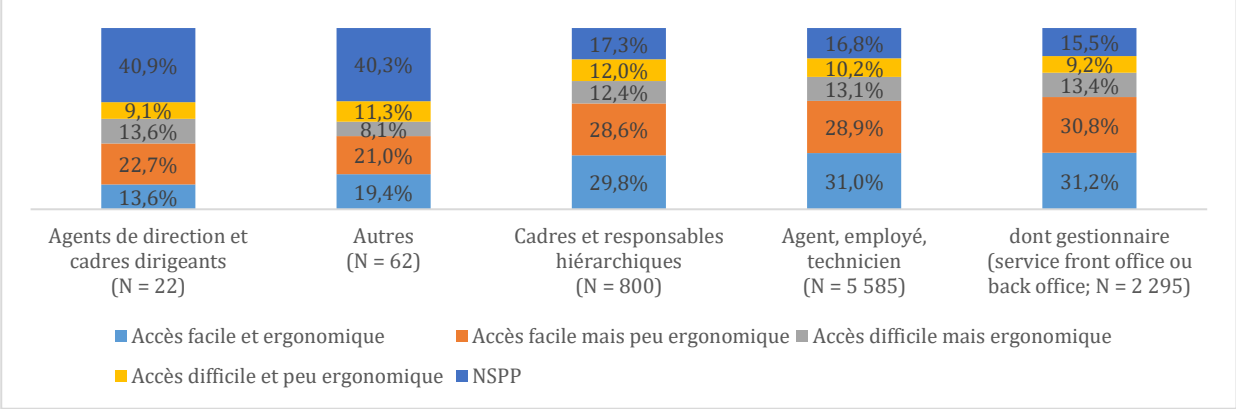
Graphique 38 : Facilité d'usage et ergonomie du RNCPS par les utilisateurs – répondants à l'enquête (N = 6 469) – en %



Source : Enquête Igas auprès des utilisateurs du RNCPS dans les organismes de protection sociale – avril 2021.

L'analyse des réponses selon la catégorie professionnelle des répondants permet de souligner que **les agents qui utilisent le plus et le plus régulièrement le RNCPS sont ceux qui sont relativement les plus critiques tant sur l'ergonomie que sur la facilité d'accès au répertoire** (graphique 39).

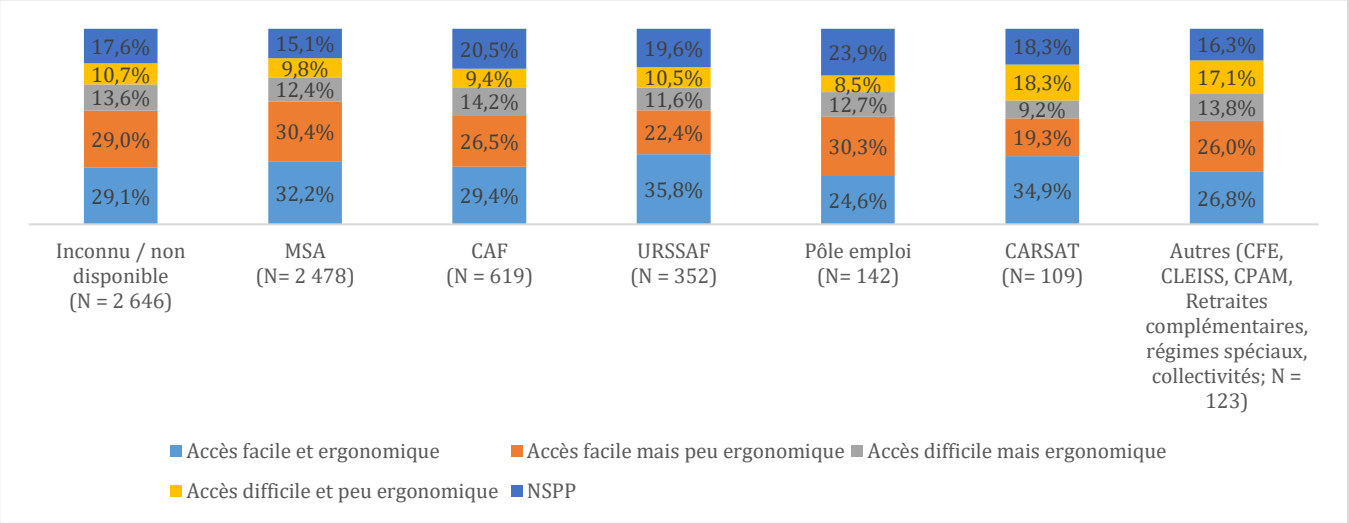
Graphique 39 : Facilité d'usage et ergonomie du RNCPS par les utilisateurs – répondants à l'enquête (N = 6 469) – selon la fonction – en %



Source : Enquête Igas auprès des utilisateurs du RNCPS dans les organismes de protection sociale – avril 2021.

S'agissant des répondants appréciés selon leur organisme d'emploi, les réponses apparaissent là encore extrêmement diversifiées. Ainsi, **les agents des URSSAF, des CARSAT et des caisses de MSA sont les plus nombreux à considérer que l'outil est d'accès facile et ergonomique** sans pour autant qu'ils soient une majorité à se prononcer en ce sens. Mais globalement, **les jugements sont notablement segmentés et différenciés selon les organismes d'emploi** (graphique 40).

Graphique 40 : Facilité d'usage et ergonomie du RNCPS par les utilisateurs – répondants à l'enquête (N = 6 469) – selon l'organisme d'emploi – en %



Source : Enquête Igas auprès des utilisateurs du RNCPS dans les organismes de protection sociale – avril 2021.

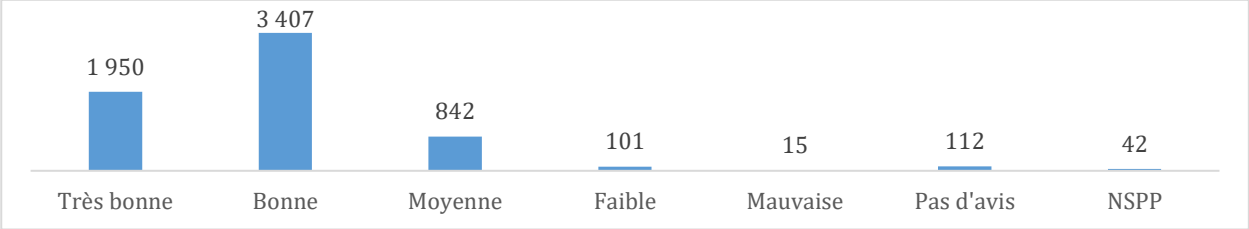
8 Des données fournies par le RNCPS considérées globalement comme fiables et répondant globalement aux besoins –importants et croissants- des utilisateurs

L'enquête a permis d'aborder deux angles d'analyse : d'une part, la qualité et la fiabilité des données proposées par le RNCPS et, d'autre part, dans quelle mesure ces informations répondent aux besoins des utilisateurs. Les résultats soulignent, là encore, combien le RNCPS répond aux besoins. Toutefois, combinés aux autres travaux de la mission, ils permettent de mettre en avant certaines incertitudes et axes d'amélioration.

8.1 Les données du RNCPS sont considérées comme fiables mais dans des proportions variables selon les réseaux

Plus de huit répondants sur dix (82,8 %) considèrent que les données proposées par le RNCPS sont très fiables et de grande qualité ou fiables et de bonne qualité (graphique 41).

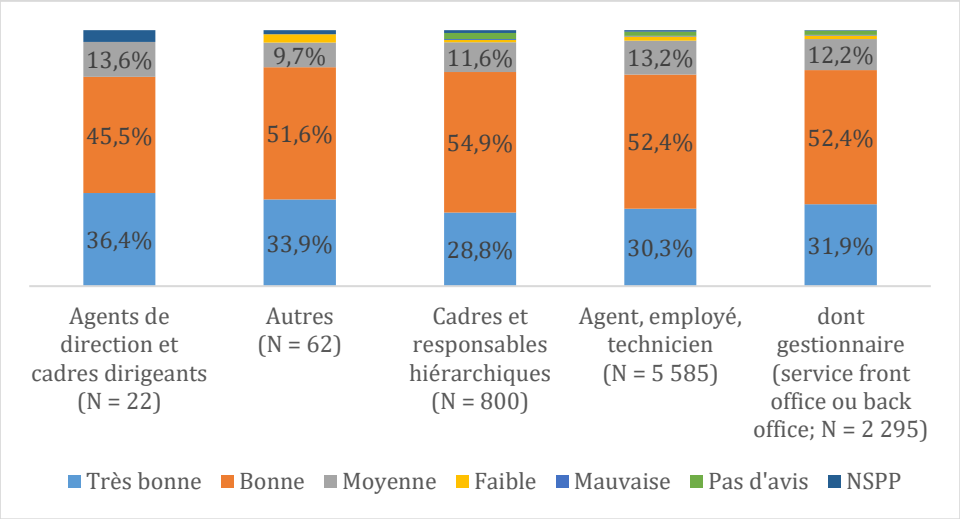
Graphique 41 : Fiabilité et qualité des données fournies par le RNCPS – répondants à l'enquête (N = 6 469)



Source : Enquête Igas auprès des utilisateurs du RNCPS dans les organismes de protection sociale – avril 2021.

Les analyses de la qualité et de la fiabilité des données ne font pas apparaître de différences notables selon les types d'emploi occupés (graphique 42).

Graphique 42 : Fiabilité et qualité des données fournies par le RNCPS - – répondants à l'enquête (N = 6 469) selon leur fonction – en %

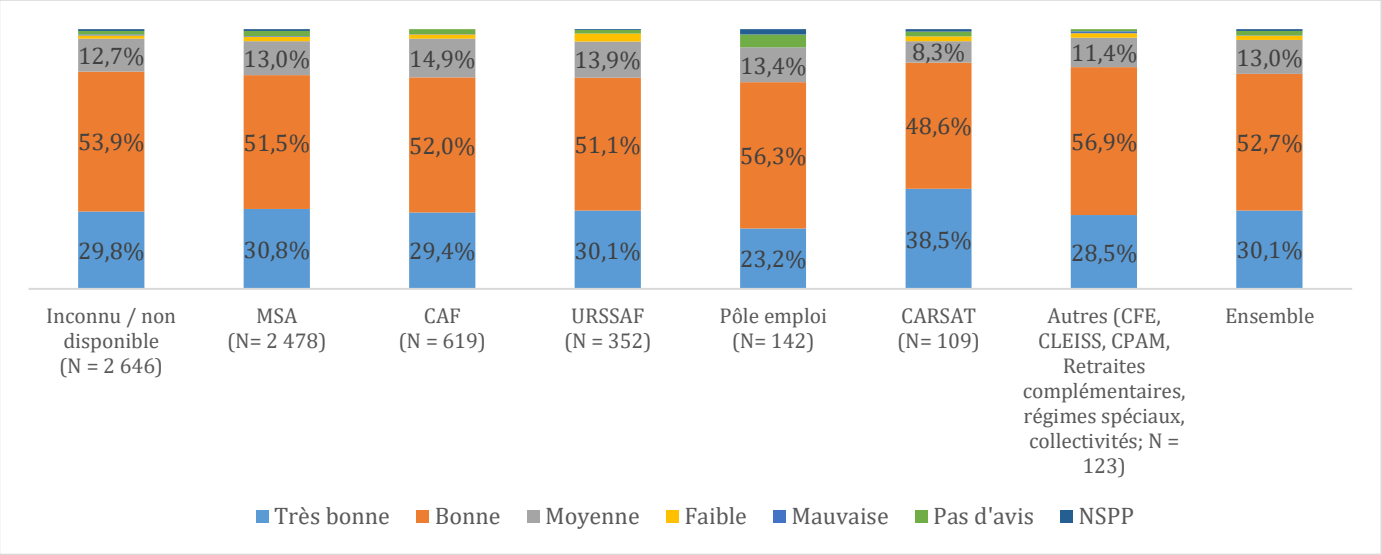


Source : Enquête Igas auprès des utilisateurs du RNCPS dans les organismes de protection sociale – avril 2021.

L'analyse des jugements concernant la qualité et la fiabilité des donnés proposées par le RNCPS est plus éclairante selon l'organisme d'emploi (graphique 43). En effet, les réseaux qui considèrent les données comme les plus fiables et avec un haut niveau de qualité sont la branche vieillesse du régime général (+ 5 points par rapport aux avis très bons et bons de l'ensemble des répondants) et les autres réseaux au sens de l'enquête (+ 3 points). En revanche, les avis sont moins positifs dans les réseaux Pôle emploi (- 3 points) et URSSAF, CAF ou MSA (de l'ordre de – 1 point).

Ainsi, les réseaux travaillant sur des risques longs (retraite) considèrent les informations du RNCPS comme suffisantes et adaptées là où les réseaux travaillant sur des risques plus courts et évolutifs sont en attente d'une qualité et d'une fiabilité supérieure.

Graphique 43 : Fiabilité et qualité des données fournies par le RNCPS - répondants à l'enquête (N = 6 469) selon leur organisme d'emploi – en %



Source : Enquête Igas auprès des utilisateurs du RNCPS dans les organismes de protection sociale – avril 2021.

Ces résultats doivent nécessairement être rapprochés des éléments issus des entretiens menés par la mission : ceux-ci révèlent que les agents ne connaissent pas toujours ou mal la provenance et le degré de fiabilité des données et informations figurant dans le RNCPS. Ainsi, la plupart des agents auditionnés ne peut affirmer de manière certaine que les données du répertoire sont extraites des bases de gestion des organismes compétents. Partant, ils ne sont pas en mesure d'évaluer leur fiabilité et surtout leur fraîcheur. En particulier, les agents ne savent pas quelles données sont extraites des bases tierces au moment de l'interrogation ou sont issues de bases tampon reflétant la situation constatées dans les bases avec un décalage (entre 24 heures et plusieurs jours voire un mois pour certains régimes). Les dates mentionnées par le RNCPS en ce qui concerne les dates d'acquisition ou de mises à jour sont considérées unanimement comme trop nombreuses, peu claires et lisibles donc potentiellement inexploitables. Les agents ne sont pas davantage en mesure d'affirmer avec certitude la nature des informations offertes : la présentation récente des montants dans le RNCPS a posé des difficultés à plusieurs égards (certains montants sont indiqués comme nuls mais présenté néanmoins, les agents ne savent pas si les montants sont versés au titre de prestations versées à terme échu ou à échoir, les agents ne savent davantage pas si les montants présentés correspondent aux montants de prestations ou aux montants versés – le cas échéant nets de régularisations positives ou négatives ou de prélèvements sur prestations par exemple).

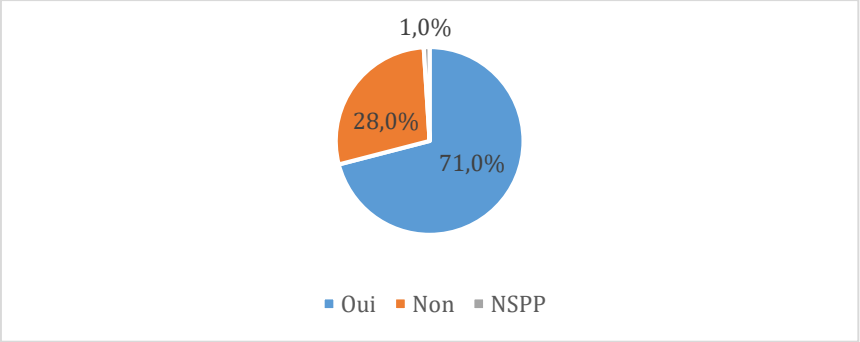
Ainsi, le rapport à la qualité et à la fiabilité des données figurant dans le RNCPS est potentiellement paradoxal : dans la plupart des cas, il n'est pas discuté ou interrogé mais la prise de conscience de zones de non qualité, d'atypies ou de situations non clairement présentées par l'outil conduisent logiquement l'agent à douter de son analyse et / ou des éléments produits par l'outil, donc à poursuivre ses recherches ou à exercer le droit de communication afin de disposer de données certaines de la part des organismes tiers.

8.2 Des données proposées répondant globalement aux besoins des utilisateurs répondants

L'enquête permet de souligner globalement une très forte convergence des analyses entre les répondants : hormis sur certains items, les écarts sont faibles selon le type d'emploi ou l'organisme d'emploi et, même sur les items présentant certains écarts d'appréciation, ces écarts demeurent mesurés.

Si le RNCPS est considéré comme répondant globalement aux besoins des utilisateurs, cette satisfaction n'est acquise que pour sept répondants sur dix, soit une part relativement moindre que sur les autres volets de l'enquête (graphique 44).

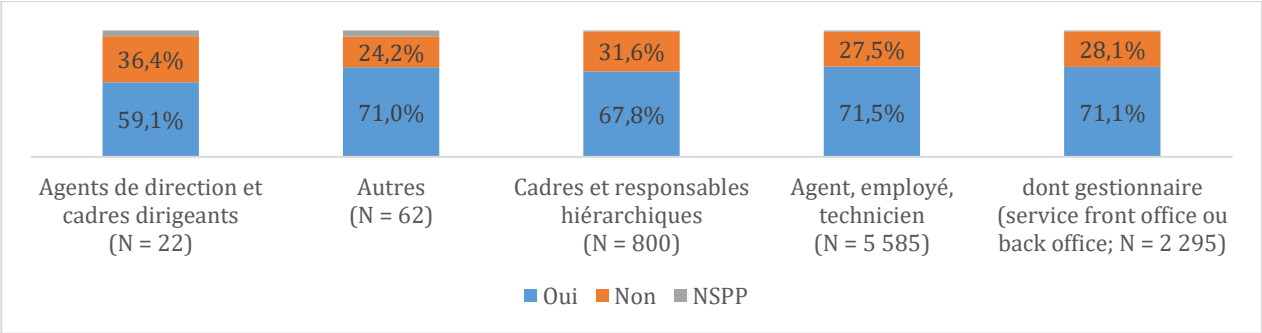
Graphique 44 : Correspondance entre les données proposées par le RNCPS et les besoins des utilisateurs - répondants à l'enquête (N = 6 469) – en %



Source : Enquête Igas auprès des utilisateurs du RNCPS dans les organismes de protection sociale – avril 2021.

Si l'on s'intéresse aux avis émis par les répondants selon leur catégorie d'emploi (graphique 45), les « agents de direction et cadres dirigeants » et les « cadres et responsables hiérarchiques » sont les deux catégories (elles représentent 13,7 % de l'ensemble) à considérer que les données du RNCPS pourraient encore mieux répondre aux besoins. On peut formuler plusieurs explications : ces catégories, très présentes dans les services de contrôle ou dédiés à la lutte contre la fraude, sont potentiellement celles confrontées aux cas les plus complexes qui nécessiteraient des informations supplémentaires ; elles connaissent mieux la nature des données détenues par les tiers et pourraient être plus en mesure d'évaluer l'apport d'un enrichissement éventuel du répertoire ; elles ne mesurent pas nécessairement, contrairement aux agents assurant des tâches courantes de gestion, tous les apports du RNCPS aux actions quotidiennes ou routinières de vérification.

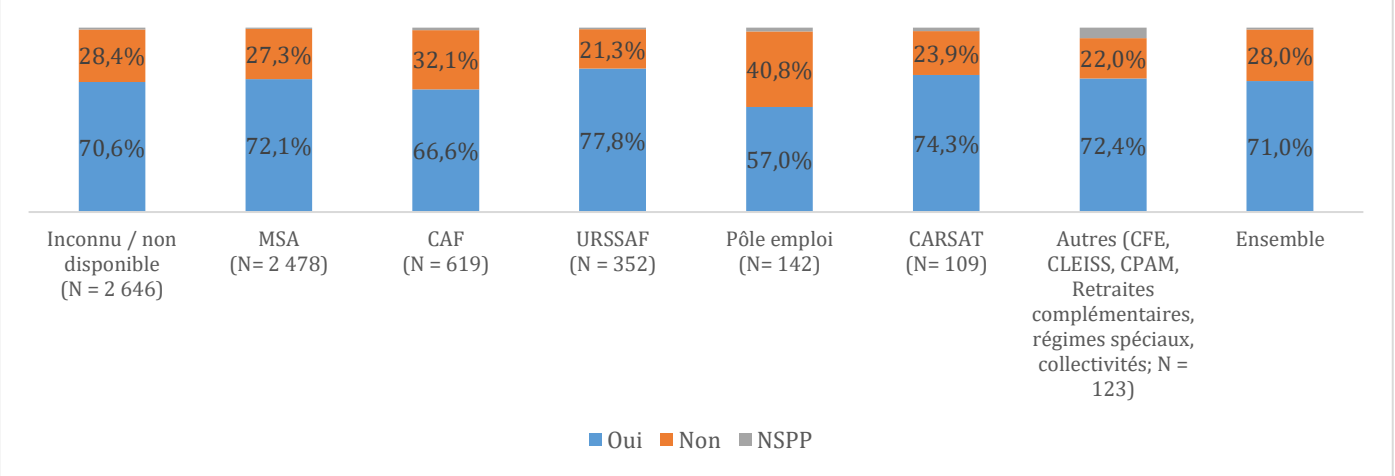
Graphique 45 : Correspondance entre les données proposées par le RNCPS et les besoins des utilisateurs - répondants à l'enquête (N = 6 469) selon leur fonction – en %



Source : Enquête Igas auprès des utilisateurs du RNCPS dans les organismes de protection sociale – avril 2021.

L'analyse des réponses selon l'organisme d'emploi apparaît encore plus éclairante : les réseaux apparaissant relativement comme les plus en demande d'un enrichissement des données du RNCPS sont ceux de Pôle emploi, des CAF et les organismes relevant de réseaux n'ayant pas été renseignés (graphique 46).

Graphique 46 : Correspondance entre les données proposées par le RNCPS et les besoins des utilisateurs - répondants à l'enquête (N = 6 469) selon leur organisme d'emploi – en %

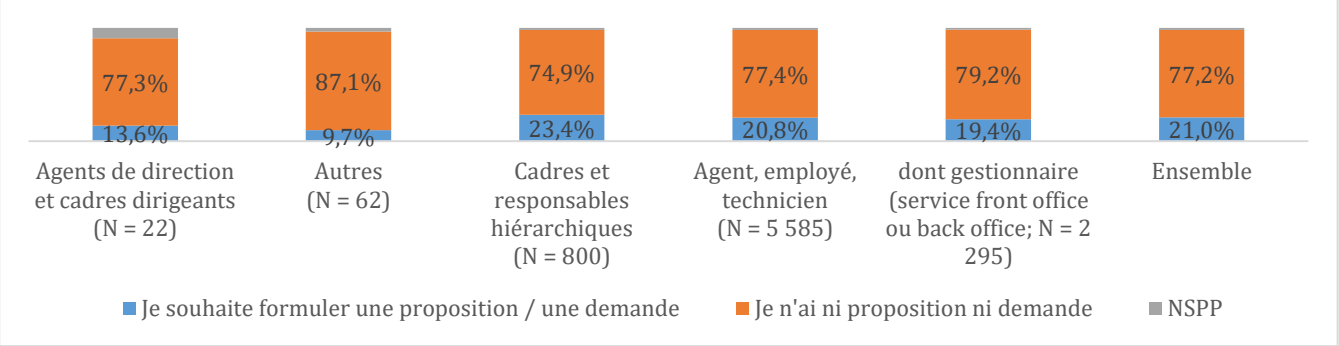


Source : Enquête Igas auprès des utilisateurs du RNCPS dans les organismes de protection sociale – avril 2021.

9 Une enquête riches d'enseignements et ayant permis aux répondants de qualifier des usages, de formuler des besoins et attentes particulièrement nombreux

21 % de l'ensemble des répondants a souhaité formuler des demandes et propositions d'évolution du RNCPS. Cette proportion ne peut que retenir l'attention en ce que cette question constituait la dernière formulée dans le cadre du questionnaire. Cette proportion d'un répondant sur cinq formulant des remarques complémentaires met en évidence une forte participation des « cadres et responsables hiérarchiques (+ 2,5 points par rapport à l'ensemble) et une propension moindre des « agents de direction et autres cadres dirigeants » ou aux « autres agents » à formuler de telles évolutions (graphique 47).

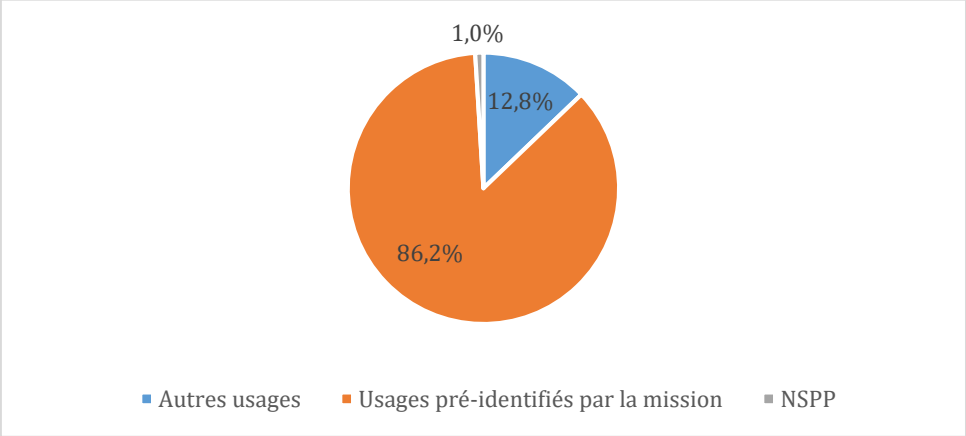
Graphique 47 : Propositions d'amélioration du RNCPS - répondants à l'enquête (N = 6 469) selon leur fonction – en %



Source : Enquête Igas auprès des utilisateurs du RNCPS dans les organismes de protection sociale – avril 2021.

Cette donnée est d'autant plus importante que nombre d'agents ont entendu également faire part d'usages spécifiques du RNCPS ou de points particuliers. Ainsi, s'agissant de l'analyse de l'usage du RNCPS, **plus d'un répondant sur dix** (12,8 %) a souhaité faire part d'une utilisation particulière de RNCPS ne s'inscrivant pas dans les catégories pré-identifiées par la mission (vérification *a priori* / vérification *a posteriori* / accès aux droits, graphiques 48). De manière plus anecdotique, on rappelle que 3,8 % des répondants ont souhaité faire état de dysfonctionnements autres que ceux qui avaient été pré-identifiés par la mission (voir *supra*).

Graphique 48 : Identification d'usages spécifiques du RNCPS au-delà des usages pré-identifiés - répondants à l'enquête (N = 6 469) selon leur fonction – en %



Source : Enquête Igas auprès des utilisateurs du RNCPS dans les organismes de protection sociale – avril 2021.

Au final, **l'enquête a conduit les répondants à apporter plus de 2 500 précisions d'usages ou de propositions d'évolution, d'enrichissement ou d'approfondissement de l'outil.** Cette dynamique très forte conduit à plusieurs enseignements de première intention :

- L'adhésion à l'outil est très forte et l'outil est considéré comme répondant aux besoins ;
- Pour autant et sans préjudice de ces qualités très nettement mises en avant dans l'enquête, le répertoire paraît également source de demandes supplémentaires ; le répertoire est ainsi largement perçu comme une des modalités de nature à proposer une approche transversale, intégrée et complète de la situation des usagers.

Il n'est naturellement pas possible de présenter ici ces 2 500 mentions mais, combinées aux autres travaux de la mission, elles permettent de mettre en valeur de premières idées force.

Le RNCPS est perçu comme un outil partagé et fédérateur pour les différents organismes et leurs agents. De ce point de vue, la démarche de décloisonnement portée par le répertoire apparaît non seulement remplie mais aussi clairement identifiée. Pour autant**, le RNCPS peut être confondu, d'une part, avec les autres volets proposés par le portail CNAV EOPPS** (Espace des Organismes Partenaires de la Protection Sociale) et en particulier le système national de gestion des identifiants (SNGI), le volet « carrières » de EOPPS qui permet d'accéder aux salaires bruts portés au compte de carrière (donc de vérifier la situation professionnelle, les revenus professionnels et les ressources) ou encore le répertoire des Échanges Inter Régimes de Retraite (EIRR) qui recense la nature, les périodes et montants de prestations versées par les organismes de retraite… **et, d'autre part, avec des données disponibles par d'autres voies** (bas des déclarations préalables à l'embauche – DPAE, dispositif de ressources mensuelles – DRM qui alimente les montants du RNCPS, données issues de la déclaration sociales nominative – DSN, données fiscales ou données issues d'autres organismes…).

Cette confusion entre le RNCPS et les autres bases de données ou outils permettant d'accéder à des informations tierces souligne le besoin formulé de manière répétée par les agents de chercher une plus forte intégration entre les outils et bases de données et, surtout, de mieux les former et les orienter (tant par des dispositifs de formation / information courants que par des aides contextuelles disponibles dans les applications) non uniquement au bon usage du RNCPS mais bien à celui de l'ensemble des outils partagés. En effet, les agents soulignent la difficulté liée à l'usage non seulement du RNCPS mais aussi et surtout à sa combinaison avec (a) les différents outils proposés par EOPPS qu'il convient de combiner, (b) les autres outils et données partagés proposés par ailleurs (DPAE, DSN, DRM…) et (c) les portails propres à certains organismes de protection sociale (AIDA - Accès intégré aux données des allocataires au titre de l'assurance chômage, CDAP - Consultation des dossiers allocataires CAF par les partenaires, IDEM – portail permettant d'accéder à la nature, aux périodes et aux montants des prestations en espèces versées par l'assurance maladie [indemnités journalières, pensions d'invalidité et rentes d'accidents du travail – maladies professionnelles]…).

Les demandes d'évolution formulées par les utilisateurs sont particulièrement diverses, elles concernent en particulier :

- **L'accompagnement à l'usage du RNCPS et des autres portails**, logiciels et outils : *via* des dispositifs d'aide en ligne ou par des alertes sur les nouveautés ; par exemple, nombre d'agents ont découvert –suite au déploiement du DRM- la mise en ligne de montants de prestations sur le RNCPS sans nécessairement en percevoir la portée ;
- **Le renforcement de la portée du RNCPS** : notamment en permettant de rendant les données opposables aux usagers (adresses, ressources, prestations perçues, montants versés…) ; cela reviendrait à revenir sur le cadre déclaré initialement à la CNIL et à déterminer dans quels cas les données figurant au RNCPS pourraient se substituer à des demandes d'informations à l'usager ou à l'exercice du droit de communication vis-à-vis des organismes tiers ;
- **L'ergonomie, la facilité d'usage** : sont par exemple demandés des explications sur la nature des informations proposées, l'aide à l'indentification des informations clefs tant de manière générale que selon les profils des agents consultant (selon leur branche ou organisme de rattachement) ; de même, un moteur de recherche affiné serait souhaité, tout comme la possibilité d'interroger / d'accéder au RNCPS par des identifiants autres que le NIR et le nom de famille (numéro d'allocataire notamment ou possibilité d'interroger *via* le NIR sans avoir l'orthographe exacte correspondante, aide au remplissage des identifiants…) ; par ailleurs, la possibilité, à portail inchangé, d'exporter des données de l'application métier vers le RNCPS est hautement souhaitée (possibilité de procéder à des copier / coller de numéros ou de noms d'un écran à un autre) ;
- **Le lien entre l'application métier / le poste de travail et le RNCPS / le portail EOPPS** : sont en particulier évoqués le mode d'authentification (souhait unanime d'un dispositif simplifié d'indentification par système d'authentification unifié [SSO ou *single-sign-on*]) ou la possibilité de passer de l'un à l'autre applicatif voire la possibilité d'intégrer des informations du RNCPS dans les écrans de l'application métier ou de permettre -depuis l'application métier- d'interroger le RNCPS sur certains aspects et volets clefs ;
- **L'accès à des données complètes et fiabilisées par rapport aux données d'ores et déjà mises à disposition :** à titre principal les demandes concernent ici des données fiabilisées, hiérarchisées et exhaustives de **contact** (adresses de résidence, de correspondance, numéros de téléphone et coordonnées courriels) ; sont également mentionnés l'assurance ou la précision des données absentes au RNCPS (régimes n'alimentant pas à ce stade le répertoire

ou pour lesquels les informations sont partielles – régimes des assemblées notamment) ; enfin, certaines prestations semblent présenter des erreurs (elles sont mentionnées comme n'étant pas perçues mais pour autant les montants présentent des montants versés au titre de prestations non mentionnées par ailleurs – cas de l'ASPA), ce qui justifierait des actions de fiabilisation ;

- **L'intégration de nouvelles données et informations** : sont citées les différentes données issues de la DSN (données administratives, d'adresse et de contact ou détail de l'activité professionnelle), les données fiscales (données liées à l'impôt sur le revenu ou la détention de biens mobiliers et immobiliers) ; une temporalité élargie(passer d'une approche à deux ou trois ans à une approche plus étendue sur cinq années ou plus en précisant la raison de la mise à disposition ou l'indisponibilité des données).

Questionnaire mis en ligne entre le 7 et le 30 avril 2021

Questionnaire satisfaction (utilisateur RNCPS)

Madame, Monsieur,

- Comme cela vous a été indiqué par mail, à la demande du ministre des solidarités et de la santé et du ministre délégué chargé des comptes publics, l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) réalise actuellement une évaluation de l'utilisation, des usages et de l'utilité du répertoire national commun de protection sociale (RNCPS).

Ce répertoire est accessible soit directement via votre application métier, par un web service ou par un portail spécifique (EOPSS en particulier). Il vous permet de disposer des informations détenues par les autres organismes de protection sociale (adresse, présence au fichier, perception de prestations…) à partir du NIR et de l'état civil de la personne concernée.

Nous souhaiterions donc recueillir votre appréciation sur la qualité du service rendu par ce répertoire, si vous en êtes l'un de ses utilisateurs. A cet effet, nous vous proposons de répondre à ce questionnaire en ligne, volontairement très court (pas plus de 5 minutes).

Les réponses issues de ce questionnaire sont strictement anonymes. Vos données personnelles ne sont pas collectées. De plus, nous serons les seuls inspecteurs de l'IGAS habilités à avoir accès aux réponses et chargés de leur analyse. Ces réponses seront naturellement traitées conformément au règlement 2016/679 du Parlement européen et du Conseil relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données.

L'objet de cette enquête est de connaître le cadre dans lequel vous utilisez le RNCPS, ses apports et ses limites et, plus généralement, de recueillir votre appréciation, concernant les améliorations ou les évolutions possibles.

Par avance, nous vous remercions pour votre contribution à nos travaux.

Vos réponses sont attendues **avant le 29 avril**.

- **Etes-vous utilisateur du RNCPS ?** ◯ Oui ◯ Non

ACCES AU QUESTIONNAIRE

- **Questionnaire**

Q1. Dans le cadre de quel organisme / administration /entreprise avez-vous un accès aux données du RNCPS ?

Organisme de protection sociale ◯ Collectivité territoriale ou leurs groupements

Administration d'Etat ou établissement public ◯ Autres

Q1A. Votre organisme est :

Organisme local chargé d'un ou plusieurs régimes obligatoires de base

Organisme national de protection sociale

Organisme chargé d'un ou plusieurs régimes de retraite complémentaire ou additionnel obligatoire

Organisme servant des prestations chômage

Organisme assurant une activité de recouvrement

Centre de liaisons européennes et internationales de sécurité sociale

Caisse des français de l'étranger

Autre (préciser)

- Préciser :

Q1B. Votre collectivité est :

Collectivité territoriale ◯ Groupement de collectivités territoriales

CCAS ou CIAS ◯ Autre (préciser)

- Préciser :

Q1C. Votre administration est :

Caisse des dépôts et consignations ◯ services de l'inspection du travail

services de police judiciaire ◯ services des douanes

services fiscaux ◯ TRACFIN ◯ Autre (préciser)

- Préciser :

Q1D. Votre entité est :

Entreprise qui fournit des services faisant l'objet d'une tarification définie par la loi sur la base de critères sociaux (STIF, EDF...)

Organisme servant des congés payés ◯ Autre (préciser)

- Préciser :

#%#

Q2. L'activité de votre organisme / administration /entreprise

Recouvrement de fonds publics ◯ Versement de prestations

Recouvrement et versement de prestations ◯ Autres

Q3. Votre organisme a une compétence :

nationale ◯ ultramarine -->

régionale --> départementale --> ◯ • Préciser

◯ • Préciser

◯ • Préciser

Communale ou intercommunale • Préciser

Q4. Vous êtes

Agent, employé, technicien (préciser) ◯ Cadres et responsables hiérarchiques

Agents de direction et cadres dirigeants

Q4A. Merci de préciser votre fonction

Gestionnaire (service front office ou back office) ◯ Contrôleur, inspecteur

Agent ou gestionnaire d'accueil (physique, téléphonique, numérique)

Agent du service comptable et vérificateur comptable ◯ Agent du service contentieux

Technicien (informaticien…) ◯ Autre (préciser)

• Préciser :

Q5. Estimez-vous le RNCPS note de 1 à 4 (Très utile, Plutôt utile, Plutôt peu utile, Inutile)

• 1 2 3 4

Q6. Avez-vous un accès…

Direct au RNCPS (vous avez une habilitation pour y accéder)

Indirect au RNCPS (c'est par un collègue habilité que vous pouvez accéder au RNCPS)

Q7. Avez-vous accès au RNCPS

Dans votre application métier (web service ou accessible par l votre application métier)

Par un portail / programme dédié (de type portail EOPSS ou e services de la CDC autres)

Par une autre voie

#%#

Q8. Vous trouvez l'accès au RNCPS note de 1 à 4 (Facile et ergonomique, Facile mais peu ergonomique, Difficile mais ergonomique, Difficile et peu ergonomique)

- 1 2 3 4

Q9. A quelle fréquence utilisez-vous le RNCPS ?

Jamais ◯ Moins d'une fois par mois ◯ Une ou deux fois par mois ◯ Une fois par semaine

Plus d'une fois par semaine ◯ Plusieurs fois par semaine ◯ Plusieurs fois par jour

Q10. Dans l'ensemble, êtes-vous … de l'utilisation du RNCPS ?

◯ Pas du tout satisfait ◯ Plutôt pas satisfait ◯ Moyennement satisfait

◯ Plutôt satisfait ◯ Tout à fait satisfait

Q11. Pour quelle(e)raison(s)n'êtes-vous pas satisfait(e) (plusieurs réponses possibles) ?

☐ Je suis satisfait(e) et ne rencontre pas de problème avec le RNCPS

☐ Problèmes d'accès ou de connexion ☐ Temps de réponse trop longs ☐ Problèmes d'habilitation

☐ Ergonomie, présentation du RNCPS ☐ Difficultés / complexité d'utilisation de l'outil

☐ Manque de fiabilité / qualité des données ☐ Autre (préciser)

- Préciser :

Q12. Par quel(s) moyen(s) vous y connectez-vous ?

☐ Consultation individuelle ☐ Consultation collective

Q13. En majorité, quelles informations cherchez-vous dans le RNCPS / pourquoi l'utilisez-vous ?

☐ J'y cherche confirmation de l'existence d'une personne physique ☐ J'y cherche l'adresse d'une personne

☐ J'y cherche les prestations dont bénéficie une personne ☐ J'y cherche d'autres informations [préciser]

- Préciser :

Q14. Dans quel but vous connectez-vous au RNCPS ?

☐ Consultation / vérification dans un but de simplification et de facilitation de l'accès aux droits à un/plusieurs assuré(s) (lutte contre le non recours)

☐ Consultation / vérification des données a priori, avant attribution des droits à un/plusieurs assuré(s) (aide à la détection des anomalies et des fraudes avant ouverture des droits)

☐ Consultation / vérification des droits ouverts a posteriori à un/plusieurs assuré(s) (aide à la détection des anomalies et des fraudes après ouverture des droits)

☐ Autre (préciser)

- Préciser :

#%#

Q15. Rencontrez-vous des difficultés pour vous connecter au RNCPS ?

Jamais ◯ Rarement ◯ Régulièrement : une fois sur 3 ou 4

Souvent : environ une fois sur deux ◯ Très souvent : Plus d'une fois sur deux ◯ Pas d'avis

- **Evaluation**

	Mauvaise	Faible	Moyenne	Bonne	Très bonne	Pas d'avis
Q16. Comment évaluez-vous la performance du RNCPS en termes de temps de réponse ?	◯	◯	◯	◯	◯	◯
Q17. Comment évaluez-vous l'ergonomie du RNCPS (présentation, boutons, menus…) ?	◯	◯	◯	◯	◯	◯
Q18. Comment évaluez-vous la compréhension / simplicité d'utilisation du RNCPS ?	◯	◯	◯	◯	◯	◯
Q19. Comment évaluez-vous la qualité/fiabilité des données du RNCPS ?	◯	◯	◯	◯	◯	◯

Q20. Êtes-vous confronté(e) à des dysfonctionnements techniques du RNCPS ?

Aucun ◯ Peu nombreux ◯ Moyennement nombreux ◯ Beaucoup ◯ Pas d'avis

Q21. Les données qui vous sont communiquées par le RNCPS sont-elles exhaustives, eu égard à votre besoin ?

◯ Oui ◯ Non

Q22. Quelles sont vos remarques globales concernant le RNCPS, avez-vous des idées d'amélioration?

◯ Oui ◯ Non

- Préciser

#%#

Q23. Avez-vous d'autres éléments que vous souhaiteriez porter à la connaissance de la mission

Q24. Avant de nous quitter…Vous êtes : ◯ Un homme ◯ Une femme

Q25. Avant de nous quitter… quel âge avez-vous ?

Moins de 20 ans ◯ Plus de 20 ans et moins de 30 ans

Plus de 30 ans et moins de 40 ans ◯ Plus de 40 ans et moins de 50 ans

Plus de 50 ans et moins de 60 ans ◯ Plus de 60 ans

- **VALIDER VOS REPONSES**

Nous vous remercions encore vivement pour votre contribution à nos travaux.

#%#

Nous vous remercions pour le temps consacré à ce questionnaire.

- **QUITTER**

ANNEXE 5 : Principaux usages du RNCPS et évolutions souhaitées par les utilisateurs, par branche ou organisme

Table des matières

ANNEXE 5 : PRINCIPAUX USAGES DU RNCPS ET EVOLUTIONS SOUHAITEES PAR LES UTILISATEURS, PAR BRANCHE OU ORGANISME 135

1 RECUEIL DES USAGES DU RNCPS ET DES EVOLUTIONS DE L'OUTIL SOUHAITEES PAR LES UTILISATEURS.... 137

1.1 LES COLLECTIVITES TERRITORIALES ET LEURS GROUPEMENTS 137
1.1.1 Principaux usages évoqués par les utilisateurs lors des entretiens 138
1.1.2 Principales évolutions du répertoire souhaitées 140
1.2 CNAF/CAF 140
1.2.1 Principaux usages évoqués par les utilisateurs lors des entretiens 141
1.2.2 Principales évolutions du répertoire souhaitées 145
1.3 CCMSA / MSA 145
1.3.1 Principaux usages évoqués par les utilisateurs lors des entretiens 146
1.3.2 Principales évolutions du répertoire souhaitées 147
1.4 CNAM 148
1.4.1 Principaux usages évoqués par les utilisateurs lors des entretiens 148
1.4.2 Principales évolutions du répertoire souhaitées 151
1.5 CNAV 151
1.5.1 Principaux usages évoqués par les utilisateurs lors des entretiens 152
1.5.2 Principales évolutions du répertoire souhaitées 153
1.6 ACOSS/URSSAF 154
1.6.1 Principaux usages évoqués par les utilisateurs lors des entretiens 154
1.6.2 Principales évolutions du répertoire souhaitées 155
1.7 REGIMES SPECIAUX : CPRPSNCF, ENIM, CNMSS 156
1.7.1 Principaux usages évoqués par les utilisateurs lors des entretiens 156
1.7.2 Principales évolutions du répertoire souhaitées 158
1.8 AGIRC ARRCO 159
1.8.1 Principaux usages évoqués par les utilisateurs lors des entretiens 159
1.8.2 Principales évolutions du répertoire souhaitées 159
1.9 SECTIONS PROFESSIONNELLES DE LA CNAVPL 159
1.9.1 Principaux usages évoqués par les utilisateurs 160
1.9.2 Principales évolutions du répertoire souhaitées 163
1.10 POLE EMPLOI 164
1.10.1 Principaux usages évoqués par les utilisateurs lors des entretiens 165
1.10.2 Principales évolutions du répertoire souhaitées 165
1.11 CLEISS 165
1.11.1 Principaux usages évoqués par les utilisateurs lors des entretiens 165
1.11.2 Principales évolutions du répertoire souhaitées 165

2 L'ANALYSE DES BESOINS CONDUIT LA MISSION A SOULIGNER LA NECESSITE D'ENVISAGER PLUSIEURS NOUVEAUX SERVICES OU FONCTIONNALITES *VIA* LE RNCPS OU D'AUTRES VOIES 166

Cette annexe a été établie par la mission à partir des comptes rendus des entretiens réalisés auprès des organismes de sécurité sociale, des collectivités, de leurs groupements et des administrations, de la documentation recueillie à cette occasion, de l'enquête en ligne et, également, d'un questionnaire transmis par la CNAVPL aux sections professionnelles.

En ce qui concerne les entretiens et la documentation recueillie, cette annexe présente, dans une première partie, pour chacun des acteurs rencontrés, le recueil :

- Des modalités de connexion au RNCPS, et les éventuelles difficultés rencontrées pour s'y connecter ;
- Des principaux usages rapportés par les utilisateurs ;
- Des évolutions souhaitées par les utilisateurs.

Dans une seconde partie, au bénéfice de ce recensement et compte tenu des éléments identifiés également par ailleurs, notamment *via* l'enquête, la présente annexe synthétise les différents constats et axes d'évolution retenus par la mission comme appelant légitimement l'attention des commanditaires et des opérateurs pour qu'ils soient en mesure d'y donner suite ou d'y répondre soit dans le cadre d'une évolution du RNCPS soit dans le cadre d'une autre évolution [partie à ajouter suite travaux avec la DSS].

1 Recueil des usages du RNCPS et des évolutions de l'outil souhaitées par les utilisateurs

1.1 Les collectivités territoriales et leurs groupements

Les agents des collectivités territoriales ont accès aux données du RNCPS *via* le service EOPPS, lui-même encapsulé dans le service PEPS ouvert aux employeurs par la Caisse des dépôts et consignations.

Nos interlocuteurs n'ont pas rapporté de difficulté de connexion ou de dysfonctionnement technique récurrent.

L'existence du répertoire et l'autorisation légale d'accès au RNCPS sont méconnues de la quasi-totalité des collectivités territoriales et de leurs groupements en général, comme le soulignent l'ADF et l'UNCCAS. Comme le montre le tableau ci-dessous, au total, au cours de la période 2019-2021, seules 724 collectivités et/ou leurs groupements ont disposé d'un accès au RNCPS *via* le portail PEPS, dont 54 départements[173], 522 communes[174] et 123 CCAS/CIAS, qu'ils ont utilisé ou non pour consulter le RNCPS.

[173] Y compris Département de Paris.
[174] Y compris Ville de Paris.

Tableau 1 : Nombre de comptes utilisateurs enregistrés au cours de la période 2019-février 2021, par type de structure territoriale

Type de collectivité	Nombre de comptes utilisateurs
Commune	521
Centre communal d'action sociale	103
Département	53
Centre intercommunal d'action sociale	19
Centre de gestion de la fonction publique territoriale	14
Région	10
Département de Paris	1
Ville de paris	1
Collectivité de Saint Martin	1
Section de CCAS	1
Total	724

Source : Mission d'après données CDC

La branche famille ou la CNMSS se sont d'ailleurs faits l'écho auprès de la mission de demandes de communication récurrentes qui leur sont adressées par les collectivités, alors que l'information qu'elles recherchent peut-être consultée dans l'outil RNCPS. L'enquête réalisée par l'ADF pour la mission auprès de ses adhérents montre que les départements qui l'utilisent en sont satisfaits, et que d'autres, à l'occasion de cette enquête, ont découvert son existence.

Pour l'ADF, la dernière communication faite aux départements annonçant la mise à disposition d'un accès date de 2011, c'est-à-dire à l'occasion du premier déploiement de l'outil.

1.1.1 Principaux usages évoqués par les utilisateurs lors des entretiens

La consultation du RNCPS est motivée très majoritairement par un objectif de lutte contre la fraude sociale (RSA, prestations et services liés à l'autonomie des personnes âgées et handicapées). La mission n'a pas eu connaissance d'un usage systématique et organisé des données figurant dans le RNCPS dans le cadre de l'accueil, la pris en charge ou l'accès aux droits des usagers.

Dans les services compétents de lala **Ville de Paris**, au sein de la Direction de l'Action Sociale, de l'Enfance et de la Santé (DASES), seule la sous-direction de l'autonomie, en charge aides sociales et soutiens aux personnes âgées et handicapées (allocations et prestations d'autonomie ou de prise en charge du handicap, services à domicile, prise en charge en établissements) l'utilise, exclusivement pour les usages suivants :

- Le contrôle de l'existence du bénéficiaire ;
- La recherche de l'adresse de la CAF de rattachement ;
- L'information selon laquelle une majoration tierce personne est perçue (non cumulable avec les prestations versées par la ville).

En revanche, au sein de la même DASES, la sous-direction de l'insertion et de la solidarité (chargée notamment du suivi et de la gestion du RSA), n'a pas demandé l'accès au répertoire et n'avait pas une connaissance précise de son contenu. Le Centre d'action sociale de la ville de paris (CAVP) a un usage réduit du RNCPS. L'outil est jugé peu ergonomique et répondant mal au besoin (faute d'être

opposable aux usagers, et donc de réduire le nombre de pièces justificatives). L'outil est utilisé ponctuellement par le CAVP en vue de faciliter l'accès aux droits.

Dans le Conseil départemental des **Alpes maritimes**, le RNCPS est utilisé dans le cadre de la lutte contre la fraude au RSA quasiment quotidiennement, pour vérifier l'identité des bénéficiaires, les ressources perçues, l'adresse, le lieu de naissance. Le RNCPS n'est utilisé que dans le cadre de la gestion des droits *a posteriori*, pour vérifier la liste de signalements opérés par la CAF issus des requêtes et traitements de *datamining*, ou établis par les cellules administratives d'insertion (terrain). L'outil est jugé facile à utiliser, l'absence de formation des utilisateurs n'est pas ressentie comme faisant obstacle à sa bonne utilisation.

Dans le Conseil départemental du **Pas de Calais**, le RNCPS est consulté :

- À l'occasion des contrôles sur pièce et sur place, pour rechercher une adresse, contrôler les informations communiquées par l'allocataire, détecter le versement de pensions non déclarées par les bénéficiaires du RSA ;
- Lors de l'ouverture des droits, dans des cas spécifiques (travailleur indépendant, personne mineure, ressortissants européens qui demandent le RSA, signalement CAF…) ;
- Pour vérifier les situations de non cumul (APA/ majoration tierce personne et PCH).

Les utilisateurs sont formés à l'outil à leur arrivée par une personne plus expérimentée (tutorat) mais ne suivent pas de formation spécifique. L'outil est jugé simple d'utilisation. L'utilisation du RNCPS a été débattue au Comité éthique du département. Une charte d'utilisation est communiquée aux utilisateurs lors de leur habilitation.

La découverte de l'ajout des montants versés par prestation a été vécue par les utilisateurs comme une bonne surprise.

Les collectivités interrogées ignoraient pour la plupart la possibilité de réaliser des requêtes collectives sous EOPPS – ce qui est logique, cette fonctionnalité n'étant pas activable *via* le portail PEPS. Certaines estimaient que les données présentées avaient une valeur probante.

Par ailleurs, les collectivités rencontrées, contrairement à d'autres situations identifiées par ailleurs par la mission, ont sensibilisé leurs agents à la nature des données –personnelles et sensibles- auxquelles ils accèdent *via* le RNCPS, à leur caractère non opposable, au fait que l'usage de l'outil est limité aux actions relevant de l'aide sociale et qu'aucun autre usage ne peut être envisagé. Cette démarche se matérialise, alternativement ou cumulativement selon la collectivité départementale envisagée, dans le tutorat des utilisateurs, la supervision générale de l'activité par les supérieurs hiérarchiques et l'engagement des utilisateurs par le biais de chartes internes à la collectivité[175]. Toutefois, cette supervision ne se manifeste pas par une analyse du volume de recours au RNCPS et du bien-fondé des requêtes formulées par les différents agents habilités.

[175] A cet égard, le département des Alpes maritimes, qui utilise le RNCPS de longue date et comme outil central de sa logique de prévention et de lutte contre les fraudes au RSA a assurément mis en place la démarche la plus structurée qui est sans doute la plus illustratrice d'une volonté de prévenir d'éventuels mésusages du RNCPS.

1.1.2 Principales évolutions du répertoire souhaitées

- Enrichissement des données :
  - Situation familiale (union, nombre d'enfants), composition familiale,
  - Coordonnées complètes des usagers (y compris mail et téléphone),
  - Relevé de carrière,
  - Date de perception des prestations versées
  - Situation du salarié (issue de la DSN)
  - Données fiscales (pour le calcul de l'obligation alimentaire)
  - Données URSSAF (pour détecter une activité de travail indépendant)
- Fonctionnalité :
  - Accès aux requêtes collectives

1.2 CNAF/CAF

Les données du RNCPS, dans la branche famille, sont consultables pour les utilisateurs habilités *via* :

- Leur applicatif métier (CRISTAL/NIMS), qui intègre en partie les données du RNCPS (mais pas toutes, notamment les montants des prestations versées, issus du flux DRM ; ou l'historique des affiliations) ;
- Le portail EOPPS.

Plusieurs lettres au réseau[176] resituent l'utilisation du RNCPS dans le cadre global de la mise en œuvre de référentiel de personnes, ou dans des cadres plus spécifiques (« rendez-vous des droits élargis » par exemple). Les utilisateurs disposent également des consignes d'utilisation des portails partenaires en ligne sur leur « espace documentaire des métiers de la relation de service ». On y trouve notamment un tableau comparatif référençant la liste des données disponibles par portail (schéma 1). En cas d'information divergente pour une donnée de même nature au sein des portails, consigne est donnée aux gestionnaires d'appliquer la donnée la plus défavorable, dans l'attente d'un justificatif de l'allocataire.

La mission a également pris connaissance d'une note locale qui rappelle les modalités d'utilisation des portails EOPPS et AIDA, la sensibilité et la confidentialité des données mises à disposition, et détaille leurs modalités de prise en compte. Il est par exemple précisé que « *seules les ressources, les situations professionnelles et les données d'un titre de séjour fourni par l'allocataire peuvent être récupérées dans les portails pour rectifier ou compléter les données déclarées par l'allocataire (…)* »[177].

[176] LR du 13 octobre 2010 relative au RNCPS, Lettre au réseau n°2014-100 du 23 juillet 2014, relative au « point de situation sur le la gestion des référentiels des personnes », LR n°2017-080 relative à l'expérimentation des rendez-vous des droits élargis (RDDE).
[177] Note locale CAF concernant les portails EOPPS et AIDA

Schéma 1 : Tableau recensant les données par portail mis à disposition des utilisateurs de la branche famille

Portails avec indication de la donnée et des familles de risques à détecter	Etat civil / nationalité	Résidence en France - adresse	Situation familiale	Situation professionnelle / charge d'enfant	Ressources	Logement
Aida	X pour vérifier l'identité et le Nir devant être en adéquation avec Nims et Rncps	X pour vérifier si l'adresse est identique à Nims	X	X	X	X pour vérifier si l'adresse est identique à Nims
Rgcu		X	X	X	X	
Rncps	X	X	X	X	X	X
Ficoba		X	X		X	X
Agdref	X					
Dpae		X		X		
Sirdar				X		
Sites Internet (Societe.com - Infogreffe)			X	X	X pour vérifier si des revenus non-salarié sont déclarés	X pour vérifier le gérant de la Sci connu sous Nims
Vérification en ligne des avis d'imposition		X pour vérifier la résidence	X pour vérifier si l'avis d'impôt est réalisé au titre d'un couple (le numéro fiscal est obligatoire pour avoir accès)		X	
Portail des travailleurs indépendants		X	X	X	X	X pour vérifier le gérant de la Sci connu sous Nims

Source : CAF

1.2.1 Principaux usages évoqués par les utilisateurs lors des entretiens

La consultation des données du répertoire s'effectue pour partie *via* les applicatifs métiers (encadré 1).

Encadré 1 : Consultations intégrées du RNCPS dans le poste de travail des agents

Pour traiter une demande d'allocation adulte handicapé, la consultation du RNCPS est intégrée *via* un web service dans l'application métier, afin de pouvoir identifier quelles sont les allocations perçues qui ne sont pas cumulables avec APA (ex pension vieillesse, invalidité). Des évolutions sont prévues qui permettront de traiter la situation du passage à la retraite des bénéficiaires AAH et RSA.

Pour le traitement des plis non distribués, il est mis à disposition des agents une consultation spécifique des adresses remontées du RNCPS par les autres organismes de la protection sociale (fonction de duplication automatique).

Lors de la consultation d'un dossier (calcul de droits…), une fiche de consultation présente une vue synthétique des données issues du RNCPS.

Une connexion automatique est effectuée au RNCPS lors de toute affiliation/réaffiliation d'une personne non présente au RNB afin de vérifier si elle n'a pas de rattachement actif auprès d'un autre organisme débiteur des prestations (CCMSA par exemple).

En projet : un service d'« intermédiation financière », pour orienter la demande de débiteurs de pensions d'alimentaire en fonction du régime d'appartenance.

D'après les gestionnaires, la consultation du RNCPS est :

- Obligatoire en cas de de demande d'un *minima* social (instruction nationale[178]) ;
- Automatique en cas de demande d'AAH, *via* un décrochage directement intégré dans l'applicatif métier ;
- Facultative dans les autres cas, et réalisée systématiquement en cas de doute ou pour vérifier un élément fourni par l'allocataire.

Par ailleurs, le RNCPS est consulté pour préparer et évaluer l'action visant à lutter contre le non-recours aux droits mises en place dans les CAF (encadré 2).

Encadré 2 : Le recours au RNCPS dans le cadre de l'expérimentation « Rendez-vous Des Droits Élargis » (RDDE)

Depuis 2013, la CNAF réalise une opération visant à réduire le non-recours aux prestations sociales en France. Plus de 200 000 allocataires sont reçus chaque année dans le cadre des « Rendez-vous des droits » au cours desquels les agents des CAF expertisent la situation des personnes au regard d'un grand nombre de prestations sociales et de dispositifs, gérés ou non par les CAF. Ce dispositif a été étendu depuis 2014 à des populations inconnues des CAF (demandeurs d'emploi inscrits à Pôle Emploi en fin de droits) mais pour lesquelles la présomption d'éligibilité aux prestations sociales est suffisamment élevée (« Rendez-vous Des Droits Élargis » -RDDE).

En complément aux données recueillies avant ou durant la phase d'entretien, l'état des droits ouverts de chacune des personnes reçues devait être récupéré dans le RNCPS. Une requête collective a été établie à cet effet, qui a fait l'objet d'un avis favorable par la CNIL en avril 2017. Les requêtes sont passées *a priori* et *a posteriori* du rendez-vous en CAF (avant la phase d'entretien, ensuite 3 mois après puis 6 mois), pour évaluer une comparaison et l'impact du dispositif du « Rendez-vous Des Droits ».

Source : Mission d'après note de la Commission des Prestations Légales et de la Législation du 23 janvier 2019, « Rendez-vous des droits élargis : présentation méthodologique et premiers éléments de connaissance »

Les services de contrôle / maîtrise des risques utilisent le RNCPS :

- Systématiquement, pour fiabiliser les données lors d'un contrôle sur pièce et sur place, en amont de la visite domiciliaire (adresse, périodes d'ouverture des droits…) ;
- Pour fiabiliser les données issues des traitements de datamining. Les protocoles diffusés en matière de contrôle sur pièce identifient le RNCPS comme un point de consultation systématique ;
- Pour répondre aux réquisitions des autres administrations ou services (DGDDI, notamment) ou à leurs autres demandes d'information (encadré 3).

[178] Lettre réseau du 30 octobre 2011.

Encadré 3 : Le recours au RNCPS dans le cadre des réponses aux demandes formulées par les tiers dans le cadre du « droit de communication »

La CNAF, comme les CAF interrogées, font état de sollicitations fréquentes de la part d'autres administrations ou organismes pour disposer de données allocataires auxquelles elles peuvent accéder via le RNCPS[179]. Ces demandes émanent :

(i) Des organismes de base d'autres branches pour obtenir des données de contact (CPAM notamment) ;

(ii) Des conseils départementaux concernant les données des bénéficiaires du RSA (adresse, mail et téléphone, en particulier) – un projet serait d'ailleurs à l'étude pour créer une nouvelle application pour permettre aux conseils départementaux d'accéder directement aux coordonnées de contact des bénéficiaires.

Cette situation confirme qu'une majorité de conseils départementaux ignorent qu'ils disposent d'un droit d'accès au RNCPS, et une sous-utilisation du RNPCS au sein même des organismes de sécurité sociale, pour des besoins d'informations d'ores et déjà couverts par le répertoire (recherche de coordonnées de contact, par exemple) [180].

Les requêtes collectives sont peu utilisées

Les tests de requêtes collectives réalisées n'ont pas donné de résultats probants. En 2017, la dernière requête qui a été construite pour détecter les cas d'incompatibilité de versement de la PAJE avec les IJ maladie et maternité, n'a pu être exploitée, faute de ciblage suffisamment précis.

La CNAF considère que les contraintes techniques du RNCPS, qui rendent impossible la réalisation de requêtes sur un nombre élevé d'allocataires, sont pour la branche famille une source d'insécurité juridique sur le traitement IDEM (Intégration des données essentielles maladie), dès lors que les CAF doivent transférer aux CPAM l'intégralité de leur base allocataires, y compris les personnes non connues des CPAM. Or un traitement préalable, à partir des données du RNCPS, aurait permis de ne transmettre que les données concernant les personnes connues des CPAM (principe de minimisation)[181].

La seule requête qui passe annuellement, et qui est exploitée alternativement une année sur deux par l'un ou l'autre organisme concerne la détection des doublons entre la CCMSA et la CNAF (voir *infra*).

L'exemple de la requête de recherche de doublons CNAF/MSA

Les plans de contrôle interne annuels de la MSA et de la CNAF prévoient le passage de requêtes collectives permettant d'obtenir des signalements d'incohérences sur les droits des personnes, et notamment une requête visant à détecter les bénéficiaires en doublon *via* le RNCPS.

A l'issue de ce traitement annuel, exécuté alternativement par l'un ou l'autre des organismes, depuis 2013, chacun examine les situations faisant l'objet d'un signalement. Entre 2016 et 2019, pour la branche famille, plus de 5 300 dossiers ont été examinés, dont 27 % ont donné lieu à une régularisation (tableau 2). Sur l'ensemble de la période (4 années), les anomalies relevées mettent en évidence :

[179] Source : entretiens et note CNAF du 24 mars 2021 sur la mission d'évaluation relative au RNCPS.
[180] Source : entretiens et note CNAF du 24 mars 2021 sur la mission d'évaluation relative au RNCPS.
[181] Cf. Note CNAF du 24 mars 2021 sur la mission d'évaluation relative au RNCPS.

- Les allocataires qui perçoivent des prestations identiques à la CAF et à la MSA (dépôt de demande à tort, erreur d'enregistrement de l'un des organismes…), soit en moyenne 225 dossiers par an ;
- L'absence de maîtrise de la gestion des résidences alternées lorsque les parents relèvent de régimes différents, ce qui représente 43 dossiers en moyenne par an ;
- La situation des allocataires percevant des prestations différentes suivant l'organisme considéré ;
- La situation des enfants devenant allocataires d'un régime distinct de celui des parents car, dans ce cas, le départ du foyer n'est pas systématiquement enregistré ou peut être enregistré à une date erronée ; en outre, un organisme peut affilier l'enfant sans s'assurer d'une fin ou d'absence de paiement d'un soutien, par exemple de la prime d'activité, de la part d'un autre organisme ;
- Les allocataires CAF percevant une pension du régime agricole, celle-ci n'étant pas déclarée à la CAF.

Tableau 2 : Nombre de signalements traités par les CAF (*), 2016-2019

	2016	2017	2018	2019	Total
Situation correcte	ind.	1 046	1 204	1185	3 435
Multi-affilié avec double paiement	353	112	259	176	900
Résidence alternée		18	84	28	130
Multi-affilié sans double paiement	42	25	17	22	106
Enfant / allocataire		22	33	40	95
Retraité du régime agricole		3	3	1	7
Autres cas (doublon réglementaire à enregistrer, code régime à corriger, homonymie à rectifier, droit d'option PPA…)	95	40	84	24	243
Désynchronisation Cristal/RNCPS (**)			357	82	439
Total	***490***	***1 266***	***2 041***	***1 558***	***5355***

Source : Mission d'après données CNAF – (*) La MSA régularise/traite les signalements qui la concerne, qui ne sont pas inclus dans les chiffres présentés ici. (**) volume des dossiers pour lesquels existe une désynchronisation entre Cristal et le RNCPS, et donc une « anomalie » purement technique. Ind. indéterminé

Le montant total des indus détecté s'élève à 1 M€ au cours de la période, dont la moitié correspondent à des situations de fraude suspectées ou qualifiées (tableau 3).

Tableau 3 : Montant total des indus, dont montant et nombre de fraudes suspectées ou qualifiées par les CAF, 2016-2019

	2016	2017	2018	2019	Total
Montant total des indus détectés, en €	565 338	439 665	472 592	352 484	1 005 003
Nombre de fraudes suspectées ou qualifiées	32	37	43	15	127
Dont montant des situations de fraudes suspectées ou qualifiées, en €	99 870	156 053	177 550	47 386	480 859

Source : Mission d'après données CNAF

1.2.2 Principales évolutions du répertoire souhaitées

- Évolutions juridiques :
  - Rendre opposables les informations présentées dans le RNCPS.
- Evolutions fonctionnelles :
  - Un historique des adresses ;
  - Un historique des ressources sur les deux dernières années en montant (24 derniers mois glissant) ;
  - Compléter le RNCPS avec les données relatives aux bénéficiaires qui relèvent d'un régime de la fonction publique, ou de la CNMSS ;
  - Intégrer les régimes de l'Assemblée nationale et du Sénat, qui ne sont pas intégrés au RNCPS ;
  - Etre informé plus précisément lors de la consultation des limites d'alimentation des données et des temporalités de mise à jour ;
  - Développer les requêtes collectives ;
  - Développer un dossier social partagé pour aller au-devant des besoins de l'usager (interrégimes, interbranches…).

1.3 CCMSA / MSA

Les données du répertoire, à la MSA, sont consultables par les utilisateurs habilités *via* :

- L'application métier GUV, qui présente une vision synthétique des données du RNCPS ;
- Le portail EOPPS (service RNCPS).

Certaines données affichées sous EOPPS ne sont pas reprises dans l'application métier, notamment celles relatives aux montants (issus du DRM). Les utilisateurs consultent donc fréquemment le service EOPPS, jugé plus exhaustif.

Une notice interne (« *Les essentiels* ») formalise pour les utilisateurs le cadre d'utilisation du répertoire.

Les utilisateurs n'ont pas reçu de formation spécifique à l'outil. Le guide utilisateur leur sert de support.

Il est signalé que certaines données ne sont pas toujours disponibles (celles issues de la branche famille, par exemple, sont citées), le temps d'accès au répertoire est ressenti comme étant trop long.

Le bouton « analyse » est connu de plusieurs utilisateurs rencontrés, qui signalent qu'il ne fonctionne correctement qu'à la condition que l'ensemble des données soient remontées.

1.3.1 Principaux usages évoqués par les utilisateurs lors des entretiens

Pour l'ensemble des agents des services de la MSA, « *le RNCPS est un outil du quotidien* »[182], qu'il s'agisse de gérer les prestations (consultation, immatriculation, ouverture des droits et calcul des droits pour plusieurs prestations soumises à prestation de ressources), de maîtrise des risques, de contrôle interne ou d'actions en matière de lutte contre la fraude.

La consultation est ainsi autorisée pour les agents chargés de l'accueil physique des adhérents (frontoffice), dans un but d'orientation, et pour faciliter, le cas échéant, le recours à certains droits (« *c'est une base de travail et d'échange avec nos assurés* »). Il n'existe toutefois pas, à l'accueil, de recommandations spécifiques d'utilisation. La consultation du répertoire relève d'un choix local d'organisation.

Le RNCPS a permis d'accélérer les délais de traitements, en supprimant par exemple certaines démarches (certificat de non-paiement). Les utilisateurs n'ont plus besoin systématiquement d'interroger les autres organismes ou les usagers, le RNCPS est devenu « *un outil incontournable pour conforter les données* »[183], même s'il est incomplet.

Parmi les exemples d'utilisation cités, on trouve :

- La recherche de coordonnées téléphoniques ou de mail ;
- La recherche d'incohérences entre les déclarations de l'assuré et les données dont l'agent dispose *via* différents portails (AIDA, CDAP…).
- La recherche d'alias (lorsque les salariés « louent » des papiers d'identité).

C'est ainsi que le répertoire est systématiquement consulté lors de l'instruction d'une demande de retraite, une demande de pension de réversion (vérification des ressources déclarées LURA), ou pour vérifier la compatibilité de versement entre les prestations (demande de SASPA, demande d'AVFS…). La détection par les utilisateurs de la perception de prestations familiales dans un autre organisme conduit à effectuer un signalement à la cellule en charge de la lutte contre la fraude.

Pour les agents chargés de la lutte contre la fraude, la mise à disposition de l'outil RNCPS a permis de « *gagner un temps phénoménal en facilitant l'orientation des recherches, y compris en interne* » [184]. Les services de la maîtrise des risques utilisent le RNCPS comme support de contrôle pour les contrôles de second niveau.

L'utilisation d'une requête collective

Depuis 2014, la CNAF et la CCMSA prennent en charge alternativement la mise en œuvre d'une requête collective sur les données du répertoire en vue de détecter les doublons de versement de

[182] Propos issus des entretiens.
[183] Propos issus des entretiens.
[184] Propos issus des entretiens.

prestations familiales[185]. En 2014, sur les 5 326 signalements, 2 292 allocataires étaient détectés comme bénéficiant d'un double paiement. 1 508 cas se sont révélés conformes à la législation. 600 autres cas ne relevaient pas d'une fraude (erreur de la part de l'organisme ou de l'allocataire…) et 184 cas ont pu être qualifiés de frauduleux, pour un impact financier global de 1,7 M€[186].

1.3.2 Principales évolutions du répertoire souhaitées

Les principales demandes d'évolution concernent l'enrichissement des données présentées au répertoire, en particulier :

- La situation conjugale et familiale, ou un lien vers les données de filiation et l'identité des conjoints ;
- Les montants : les utilisateurs indiquent que les montants fournis dans le RNCPS sont moins précis que ceux renseignés dans CDAP ou AIDA. Ils aimeraient disposer :
  - Du montant des derniers droits versés y compris pour les prestations en espèces non imposables ;
  - Des montants référencés dans l'avis d'imposition ;
- Les données du RIB ;
- L'identifiant de la CAF (qui est nécessaire pour avoir accès à CDAP) ;
- Un indicateur portant sur l'existence une suspicion de fraude, l'existence d'un contrôle en cours, ou la réalisation d'un contrôle réalisé par un organisme au cours des deux années précédentes (un fichier « S » des fraudeurs à la sécurité sociale) ;

Une autre demande est de simplifier la procédure d'identification du bénéficiaire, qui nécessite de connaître son NIR. Or, le NIR du bénéficiaire n'étant pas toujours connu du demandeur (ex. exercice du droit de communication des administrations *via* le CODAF), la recherche de ce numéro alourdit les manipulations, puisqu'elle nécessite une interrogation préalable du SNGI. Les utilisateurs proposent que la connexion s'effectue sur le nom, le prénom et la date de naissance du bénéficiaire uniquement.

Les utilisateurs proposent la mise en œuvre de nouvelles requêtes collectives, par exemple :

- Une requête collective sur les bénéficiaires d'une rente AT en CPAM (/ celles déclarées à la branche famille) ;
- Une requête en lien avec les décès ;
- Une requête sur les adresses pour détecter les parents qui demandent une PPA avec bonus et habitent la même adresse.

[185] Instruction CCMSA aux MSA du 9 avril 2015.
[186] Voir dans la partie consacrée à la branche famille une analyse des données détaillée des résultats de la requête.

1.4 CNAM

Le RNCPS est disponible depuis 2011 dans le réseau de l'Assurance Maladie[187]. Ses conditions d'utilisation sont précisées dans plusieurs instructions nationales (lettres réseau), par exemple, pour traiter la mise à jour de l'adresse pour traiter les plis non distribuables[188], et dans différents référentiels de processus nationaux (par exemple, la recherche de situation de droits pour les assurés de plus de 60 ans en droits à justifier, la mise en œuvre de la protection maladie universelle - PUMA, le programme national de contrôle-contentieux portant sur l'exploitation des transmissions CNSE…[189]). Localement, des consignes locales peuvent compléter ces instructions, par exemple pour préciser les procédures à appliquer en matière de lutte contre la fraude.

Les utilisateurs indiquent qu'une présentation de l'outil a été effectuée lors de son déploiement. Depuis, aucun module de formation n'a été développé (ni de « tuto »). Le répertoire fait partie de ces outils que les nouveaux agents doivent s'approprier, à leur arrivée. L'outil ne leur paraît pas toutefois trop complexe à appréhender. De l'avis des utilisateurs, le guide à télécharger en ligne est trop long et complexe.

Les données du RNCPS sont consultables *via* le service EOPPS.

La connexion au portail EOPPS s'effectue sans difficulté pour les agents, *via* une procédure d'authentification spécifique, différente de celle mise en place pour les applications métier CNAM (« carte agent »). Ils s'interrogent sur l'utilité d'une telle procédure de sécurisation : le RNCPS n'est pas pour eux un outil sensible, étant donné qu'il s'agit uniquement d'un outil de présentation.

Les performances de l'outil en terme de temps de réponse sont considérées comme convenables. Les incidents sous EOPPS (quelques ralentissements) signalés à la CNAV concernent rarement le service « RNCPS ». L'alimentation du répertoire par la CNAM a pu poser – et pose encore parfois - des difficultés, par exemple, concernant la remontée des coordonnées téléphoniques et électroniques. Les utilisateurs interrogés signalent aussi que parfois les données d'autres organismes ne remontent pas, sans que l'agent ne soit informé s'il s'agit d'un problème technique ou si le bénéficiaire ne touche effectivement pas la prestation concernée. Il existe aussi, rarement, des décalages entre les données disponibles dans le RNCPS et celles disponibles dans d'autres applicatifs.

1.4.1 Principaux usages évoqués par les utilisateurs lors des entretiens

Pour la CNAM, le RNCPS est un outil transversal, dont l'utilisation est généralisée au sein du réseau (4,7 millions de consultations en 2020 pour 38 500 utilisateurs[190]).

L'un des usages les plus récents, rapporté à la mission, concerne celui des agents permanents qui se sont portés volontaires pour effectuer des missions de « *contact tracing* », et qui, lorsqu'ils y sont habilités, consultent le RNCPS pour retrouver les personnes ayant été en contact avec les patients diagnostiqués positifs au COVID-19, en utilisant les données de contact du répertoire (adresse, coordonnées téléphoniques, *e-mail*)[191].

---

[187] Voir LR DDO 91/2011 du 19/05/2011
[188] Voir LR-DDO-143-2014.
[189] Voir par exemple LR-DDO-86-2014, LR-DDO-198-2015, LR-DACCRF-26/2019
[190] Données CNAV, février 2021.
[191] En revanche, le répertoire n'est pas accessible aux agents en CDD (non permanents) spécifiquement recrutés pour effectuer les missions de « contact tracing ».

Pour les utilisateurs interrogés, le RNCPS est un outil de simplification administrative (il permet d'éviter de réclamer des informations complémentaires à l'assuré) et de lutte contre la fraude. Les utilisateurs soulignent un gain de temps important par rapport à la situation antérieure, où ils devaient interroger tous les partenaires et/ou solliciter les assurés à plusieurs reprises pour obtenir l'information recherchée.

Pour les services chargés de la gestion des droits

Le RNCPS est « *un outil du quotidien* »[192], par exemple pour détecter des droits (ressources dans le cadre de la PUMA). Le RNCPS est un outil d'aide à la décision, qui offre un accès en consultation complémentaire avec d'autres portails d'autres organismes (CDAP, AIDA…). D'après les utilisateurs, avec la mise à disposition d'outils concurrents au RNCPS, les usages de ce dernier ont évolué, l'intérêt est considéré comme s'amoindrissant (par exemple, pour l'instruction de la CMU). Surtout, les utilisateurs relèvent que les données consultées par ailleurs (CDAP, AIDA) sont opposables à l'assuré, contrairement aux données du RNCPS.

Parmi les faits générateurs de l'utilisation du répertoire qui ont été cités, on trouve :

- La demande d'affiliation / de mutation, pour vérifier l'ouverture ou la continuité des droits ;
- L'instruction de la demande de CMU-C ;
- Les demandes d'ayant-droit majeur, pour vérifier l'âge et l'éventuelle existence d'un autre régime ;
- Les demandes de complémentaire santé (C2S), pour effectuer un contrôle de cohérence des ressources (consultation complémentaire à AIDA, WEBMATIC, SCAPIN, IMAGE, CDAP…)
- La recherche de données « France entière » (AIDA, CDAP, SCAPIN, IMAGE, WEBMATIC, n'ayant que des vues départementalisées) ;
- La vérification de la composition familiale, qui doit être identique à celle de la CAF,
- Le renouvellement de la complémentaire santé solidaire pour les bénéficiaires santé de l'ASPA ;
- La recherche d'une adresse (retour NPAI), après avoir regardé dans les applications métier (diademe et webmatic) ;
- L'attribution d'une pension d'invalidité : il est recherché si une pension d'invalidité est versée par un autre régime pour la même affection (incompatibilité), si le demandeur bénéficie du RSA ou de l'AAH, s'il remplit certaines conditions (âge…) qu'il cumule avec une pension de retraite de base[193] ;
- La demande d'allocation supplémentaire ASI : le montant des prestations perçues (CAF ou prévoyance etc.) est pris en compte dans la liquidation de l'ASI.

Pour les services chargés de la lutte contre la fraude sociale ou du contrôle interne

Le RNCPS est principalement utilisé pour des consultations individuelles en matière de lutte contre la fraude et de contrôle interne. Les principales limites de l'outil sont identifiées : pas de mise à jour

[192] Propos issus des entretiens.
[193] Voir l'article L. 341-14-1 au code de la sécurité sociale dans sa rédaction issue de l'article 67 de la loi n°2009-1646 du 24 décembre 2009 de financement de la sécurité sociale pour 2010.

automatique des données, vérification de l'information préalable auprès de l'organisme et/ou du bénéficiaire.

Parmi les exemples d'utilisation cités, on trouve :

- Les consultations opérées dans le cadre du programme de contrôle contentieux PUMA, en complément des opérations de contrôle de la prestation assurées par les services gestionnaires des droits. Le montant du préjudice évité a été estimé à 508 K€, le montant du préjudice subi à 9 K€ en 2019[194] ;
- Les contrôles effectués dans le cadre du plan socle de l'agence comptable;
- Les recherches d'incompatibilités de versement entre prestations (cumul IJ / activité en complément avec une consultation AIDA, cumul de pensions en droit propre) ou de prestations qui ne sont pas déclarées (sur signalement, mais aussi programmes de contrôle nationaux C2S, PUMA, invalidité… et les programmes régionaux) ;
- Les investigations liées à la dissimulation de ressources, pour rechercher une pension de réversion CARSAT, par exemple lors d'un signalement de fausse déclaration de ressources sur la C2S ;
- La vérification du motif de la fermeture des droits par la CAF, par exemple lorsqu'il y a perception de la PUMA et suspicion de vie hors du territoire ;
- Les contrôles d'existence pour les rentiers à l'étranger, la recherche d'adresse pour les rentiers de plus de 80 ans ;
- La recherche des ressources du foyer, dans le cadre du contrôle de la CMUC puis de la PUMA et de la complémentaire santé solidaire.

L'onglet « analyse » sert aux agents en charge de la lutte contre la fraude, mais pas toujours, et ne paraît pas toujours très fiable, faute de données mises à jour.

La CNAM n'a pas mis en place de requête collective récurrente. L'exploitation des requêtes collectives expérimentées en 2015/2016 (décès connu chez en partenaires et prestations en cours, adresse à l'étranger et droits non exportables) s'est avérée chronophage, faute de ciblage précis des données et en raison des erreurs d'alimentation dans les bases.

Tableau 4 : Nombre d'interrogations collectives du RNCPS par la CNAM (2017-2020)

	2017	2018	2020
Nombre	5 560 799	1 850 791	303 755

Source : CNAV

En 2021, la CNAM souhaite tester de nouvelles requêtes collectives (par exemple la détection des cas de résidence à l'étranger).

[194] CNAM

1.4.2 Principales évolutions du répertoire souhaitées

- Concernant la qualité des données :
  - Une meilleure alimentation des bases ;
  - De manière globale, l'absence de connaissance de la législation (ouverture, fermeture, mise à jour du droit) et des procédures des autres partenaires rend difficile l'exploitation du RNCPS[195]. La principale attente concerne donc une meilleure appréhension de l'outil par les utilisateurs et une connaissance des process de mise à jour des partenaires (périodicité, données mise à jour, remise en cause du droit…) ;
  - Les données du répertoire n'ayant qu'une valeur « indicative », la remise en cause d'un droit ne peut s'effectuer qu'après confirmation de la situation de l'assuré par le partenaire concerné, alourdissant les procédures et les délais d'actions des caisses. Une fois fiabilisées, des données du RNCPS devraient être rendues opposables et les décisions prises sur sa base pourraient être directement notifiées au bénéficiaire.
- Des améliorations fonctionnelles :
  - Besoin d'un outil pour mutualiser entre les organismes contributeurs les résultats des opérations de contrôle, signaler l'existence ou la fin d'un contrôle, par exemple pour l'attribution de la PUMA ;
  - Effectuer des requêtes, par exemple concernant le référentiel PUMA (conditions de résidence), ou pour détecter les situations de non recours aux droits ;
  - Disposer d'alertes / de notifications à l'ouverture de l'application ;
  - Disposer du numéro identifiant les allocataires de la branche famille ;
  - Disposer d'un lien permettant de « décrocher » sur les outils des autres partenaires sociaux, à partir de la page du RNCPS, ou une « passerelle » entre CDAP/AIDA et le RNCPS ;
  - Disposer de la situation fiscale des assurés ;
  - Simplifier la procédure d'authentification du bénéficiaire, avec seulement le nom (ou le nom d'épouse) et le prénom, et non plus le NIR.
- Une amélioration du SI CNAM :
  - Intégrer les données du RNCPS directement dans les applications métier de la CNAM, à l'instar des données du DRM, qui vont être intégrées dans le prochain outil d'instruction de la C2S. Il est par exemple prévu en 2021 d'« accrocher » le RNCPS à ARPEGE pour prendre en compte les travailleurs indépendants dans le SI métier de la CNAM.

1.5 CNAV

Les données du RNCPS, dans les CARSAT, sont consultables *via* le service EOPPS. Une fois l'utilisateur connecté à son « bureau métier », ce dernier accède au RNCPS en s'identifiant à nouveau (mot de passe/identifiant). Il n'est pas évoqué par les utilisateurs de problème de disponibilité ou de performance de l'applicatif. En revanche les utilisateurs rapportent des problèmes de fiabilité :

[195] Source : RNCPS, étude de l'opportunité de l'utilisation du RNCPS dans les contrôles PUMA, 2020.

certaines données ne sont pas renseignées, des prestations n'apparaissent pas servies alors qu'elles le sont.

D'après les utilisateurs, cet outil a permis d'accélérer sensiblement les délais de traitement des demandes : « *avant le RNCPS, on contactait la CAF systématiquement et on attendait au moins un mois que la CAF nous réponde avant de pouvoir faire quelque chose dans le dossier* »[196].

L'utilisation du RNCPS est prévue dans le mode opératoire relatif au traitement des réclamations de revalorisation différenciée[197]. Les utilisateurs n'ont pas connaissance d'une autre obligation de consultation du RNCPS à réaliser au décours d'une procédure métier.

Les utilisateurs n'ont pas reçu de formation spécifique. Le guide de l'aide utilisateur disponible en ligne, jugé trop lourd (une centaine de pages) a été réécrit localement pour que les utilisateurs disposent d'une version synthétique.

D'après les utilisateurs, les caisses régionales n'ont pas été informées de l'affichage des montants dans le RNCPS, ni des possibilités offertes par cette nouvelle fonctionnalité lors de son déploiement (« *on a découvert à tâtons pour comprendre qu'on pouvait trouver les montants. On en a déduit certaines informations* [198]»).

1.5.1 Principaux usages évoqués par les utilisateurs lors des entretiens

Gestion des droits

Le RNCPS est, un peu moins les gestionnaires CARSAT, que pour les autres branches, un « *outil du quotidien* ». Son utilisation est toutefois régulière, les motifs de consultation nombreux. Il est utilisé notamment :

- Pour vérifier le type de prestations que les allocataires perçoivent, notamment les prestations AAH ou RSA au moment où ils déposent leur demande de retraite, afin de déterminer les informations à transmettre à la CAF, et éviter une rupture des ressources ;
- Lors de l'attribution de l'ASPA, pour vérifier le non cumul avec la prestation ARFS, et la satisfaction de la condition de résidence en France,
- Le RNCPS est systématiquement consulté lorsqu'un courrier revient NPAI au service des paiements, par exemple lorsque les coordonnées bancaires ont changé, sans que la CARSAT n'en ait été informée (volumétrie estimée dans une CARSAT à une vingtaine de dossiers par mois) ;
- Pour retrouver les coordonnées des ascendants et les descendants, et faciliter le recouvrement d'un indu ASPA à la suite d'un décès ;
- En cas de contestation des usagers lors de l'application de la revalorisation différenciée des retraites, les informations contenues dans le RNCPS, auparavant indicatives, sont devenues opposables pour le recalcul du taux de revalorisation (2020).

[196] Propos issus des entretiens.
[197] CNAV, UGR 2020-003 du 19 octobre 2020.
[198] Propos issu des entretiens.

Lutte contre la fraude, contrôle interne

Le RNCPS est pour les services de lutte contre la fraude devenu un support de consultation « *indispensable* » pour effectuer les enquêtes (« *avant ? c'est compliqué, on était aveugle* »[199]). Le premier motif de consultation est la recherche des coordonnées de contact (adresse, téléphone, mail) qui sont renseignées par les CAF et les CPAM, mais pas par tous les organismes.

Les autres informations recherchées *via* les services du portail EOPPS sont : les conditions de résidence, la composition familiale (hors RNCPS), les ressources, la date de décès.

L'onglet « analyse » n'est pas consulté systématiquement. D'après les utilisateurs, il n'est pas toujours alimenté, il n'est pas très clair, et certains ne le trouvent pas très utile. Ce n'est pas une fonctionnalité déterminante dans l'analyse.

Le RNCPS est une porte d'entrée pour les partenaires. L'information obtenue permet de gagner du temps et d'orienter les investigations.

1.5.2 Principales évolutions du répertoire souhaitées

- Une meilleure appropriation de l'outil par la CNAV :
  - Intégrer la consultation du RNCPS dans les pratiques de liquidation des techniciens ;
  - Former les utilisateurs ;
- Un enrichissement du répertoire avec les données suivantes :
  - La composition du foyer et la situation familiale ;
  - Les données des URSSAF et de l'administration fiscale intéressant les OSS ;
  - Disposer des montants bruts et pas seulement du montant net fiscal.
- Les évolutions techniques :
  - Besoin d'un « lac de données » avec des extractions possibles ;
  - Avoir la possibilité de créer des requêtes collectives, au lieu de devoir saisir manuellement 300 ou 500 NIR ;
  - Les utilisateurs constatent qu'ils disposent en partie des mêmes informations dans le RNCPS et dans l'EIRR, mais pas toujours de la même « fraîcheur », et s'interrogent sur l'opportunité de faire converger les deux outils.
- Les évolutions juridiques :
  - Rendre les données contenues dans le RNCPS opposables (comme par exemple pour les montants) ;
  - Non recours au droit : le RNCPS pourrait servir de « base » pour les assurés qui n'ont pas fait valoir les prestations auxquels ils peuvent prétendre.

[199] Propos issus des entretiens.

1.6 ACOSS/URSSAF

Les données du RNCPS, dans les URSSAF, sont consultables *via* le service EOPPS.

A ce jour, la branche recouvrement n'est pas amenée à alimenter l'outil, elle n'est que consommatrice de données. Sur environ 8 700 agents autorisés à consulter le RNCPS, 3 983 codes utilisateurs sont des utilisateurs actifs[200].

Des lettres collectives précisent le cadre d'utilisation du RNCPS[201], ainsi que des fiches de modes opératoires (MOP). Localement, des instructions existent, par exemple consulter le RNCPS dans le cadre du traitement des affaires du circuit des réquisitions dites « loi Béteille ». Une charte utilisation du RNCPS est également prévue[202].

1.6.1 Principaux usages évoqués par les utilisateurs lors des entretiens

La consultation du RNCPS pour la branche recouvrement répond à un double objectif : renforcer la lutte contre la fraude tout en permettant la simplification des démarches administratives. Cet outil est particulièrement utilisé par les agents chargés de la gestion/du contrôle des populations des TI, des travailleurs frontaliers suisses, et des particuliers-employeurs.

Il n'y a pas d'utilisation des requêtes collectives par la branche à la date de la mission.

La recherche d'une adresse ou sa fiabilisation est le principal motif de recours au RNCPS, tous services confondus : services en charge de la gestion des comptes (travailleurs indépendants notamment), du recouvrement amiable et forcé, de la réglementation et de la sécurisation juridique, du contrôle, service chargés des travailleurs frontaliers suisses, du CESU, services du centre PAJEMPLOI….

Chaque service procède aux recherches d'informations nécessaires à la sécurisation de ses processus métier.

- Ont notamment été évoqués par les services de production :
  - Pour l'affiliation des travailleurs indépendants (TI) : le croisement (« visuel ») des informations issues de la liasse CFE avec les données des services EOPPS (SNGI, état civil, prestations, montant et date de la prestation) et celles de l'outil TAPAS (historique TI) ;
  - La fiabilisation des données d'état civil, lieu de naissance, numéro de sécurité sociale… ;
  - La recherche de l'information du décès, pour sécuriser les données dans les fichiers du SI métier (SNV2, REI) ;
  - Le repérage des situations d'insolvabilité (procédure d'admission en ANV, par les services de recouvrement) ;
  - Le repérage de la situation de cotisants au régime des travailleurs frontaliers suisse ;
  - La recherche de salariés non identifiables dans le SI CESU ;
  - L'aide à la mise en place de saisies (*via* les montants de prestations perçues), par exemple, dans le cadre des procédures de recouvrement amiable et forcé.

[200] Source : entretien URSSAF, année 2021.
[201] Voir lettres collectives n° 2012-000041, n°2013-0000204.
[202] Voir la page 3 du MOP 2014-017 de la l'URSSAF Rhône Alpes.

- …et par les services en charge des contrôles :
  - La fiabilisation des liasses fiscales (dirigeants de société) ;
  - En cas de suspicion de fraude, le repérage des prestations sociales perçues (par exemple par les employeurs de particuliers à domicile) ;
  - Les réponses aux réquisitions (police, gendarmerie…) ou demandes dans le cadre du droit de communication (CAF, CPAM…) ;
  - Les contrôles des micro-entrepreneurs ;
  - Une aide à la saisie dans l'outil de ciblage PARADE.

1.6.2 Principales évolutions du répertoire souhaitées

- Des enrichissements de données :
  - Enrichissement des données d'adresse, des coordonnées téléphoniques et de l'adresse mail ;
  - Les gestionnaires demandent à ce que les informations d'affiliation des URSSAF figurent dans le RNCPS. Faute de ces informations sur les travailleurs indépendants, les CPAM envoient des demandes dans le cadre du droit de communication « *par dizaines* »[203] aux URSSAF ;
  - Les coordonnées bancaires : affichage du RIB de versement des prestations avec IBAN et BIC, titulaire du compte, dernière date de versement et organisme payeur ;
  - Disposer des données DGFIP (adresse fiscale, revenus…) ;
  - Intégrer les données des assurés de la fonction publique et des autres régimes encore non intégrés ;
  - Affichage des informations relatives aux avis à tiers détenteurs, oppositions à tiers détenteurs avec indication du montant et de la durée ;
  - Les informations relatives aux saisies opérées sur les retraites (type de saisie, montant, durée) ;
  - Affichage du montant des retraites y compris les retraites complémentaires, quel que soit le régime ;
  - Visualiser la distinction entre le nom d'usage/marital et le nom patronymique ;
  - L'origine de l'information du décès (membre de la famille, autre…) : identification de l'organisme qui a enregistré l'information du décès ;
  - L'adresse mail d'un référent ou les numéros de téléphone directs des organismes dont les coordonnées sont renseignées au RNCPS (pour éviter de passer par les serveurs vocaux) : prévoir un interlocuteur / adresse de contact pour chaque organisme partenaire : numéro de téléphone, adresse mail… ;

[203] Propos issus des entretiens.

- Des fonctionnalités :
  - Des aides à la saisie : modifier l'accès au RNCPS par un lien direct à partir des résultats affichés sur la page « Résultats d'identification » pour ne pas avoir à ressaisir le NIR (avec obligation de supprimer les espaces) et le nom. Lorsque le nom ne correspond pas au NIR dans le pavé « Recherche Individu » proposer celle connue, si on saisit un NIR certifié au SNGI que l'état civil nous soit proposé ;
  - Permettre à des assistants digitaux d'effectuer des actions de recherche/extraction de données automatiques ;
  - Mener une réflexion pour certifier / qualifier les informations et données disponibles pour leur donner une valeur probante et opposable.

1.7 Régimes spéciaux : CPRPSNCF, ENIM, CNMSS

Les données du RNCPS sont consultables *via* le service EOPPS pour l'ensemble des utilisateurs des caisses des régimes spéciaux.

Le temps de connexion au RNCPS est considéré comme correct par les utilisateurs interrogés, le service technique rendu satisfaisant. En revanche, il est signalé des problèmes d'alimentation par certains organismes.

La généralisation de l'utilisation du RNCPS a été inscrite en tant qu'« action » à l'agenda de la COG 2018-2021 de la CPRPSNCF.

Les utilisateurs de l'ENIM disposent d'un support de formation et d'une charte de bon usage du RNCPS.

1.7.1 Principaux usages évoqués par les utilisateurs lors des entretiens

Le RNCPS est salué comme étant le seul « *outil à 360°C*[204] » disponible et partagé par l'ensemble des organismes.

L'un des premiers usages évoqués est celui de la recherche d'une adresse, à la suite d'un retour d'un pli non distribué, lors d'une mise à jour, d'un contrôle de résidence, ou pour le recouvrement des créances, en cas de recours contre tiers (CPRPSNCF, ENIM, CNMSS).

Parmi les autres motifs de consultation, on trouve :

1. **CRPSNF :**

- L'attribution des droits particuliers, pour les agents partis sans droits à pension, que la caisse recherche pour mise en paiement d'une prestation ;
- La consultation des ressources, dans le cadre des procédures de recouvrement ;
- La détection des cas d'incompatibilité de versement de prestation (par exemple, le versement d'une allocation décès, ou le cumul de plusieurs pensions de réversion du chef de deux assurés différents) ;

[204] Propos issus des entretiens.

2. **ENIM :**

- Le RNCPS est essentiellement utilisé dans le cadre de la lutte contre la fraude ;
- C'est un outil d'aide à la décision, qui permet d'affiner les demandes (demande du bon justificatif à l'assuré), de s'assurer de la complétude du dossier (par exemple attribution de la C2S) ;

3. **La CNMSS l'utilise :**

- Lors de l'ouverture et du contrôle des droits à la C2S, pour s'assurer de l'attribution à bon droit : contrôle des ressources, prestations incompatibles, adresses à l'étranger, recherche éléments de solvabilité (recouvrement de créance, remise gracieuse de dettes, recours contre tiers) ;
- Lors du rattachement à Pôle Emploi des militaires radiés des contrôles de l'armée - les utilisateurs signalent que les données de Pôle emploi ne remontent plus dans le RNCPS, à la date de la mission ;
- Dans le cadre des vérifications opérées lors de l'ouverture des droits du militaire retraité - les utilisateurs signalent que les données issues du SRE ne remontent plus depuis janvier 2020 ;
- Pour rechercher la date du décès, ou l'adresse ;
- Pour détecter les double-rattachements à une caisse principale assurance maladie (information disponible également sur MEDIALOG – outil CNAM) ;
- Ponctuellement pour vérifier l'identité.

Les résultats des requêtes collectives

Ces trois caisses, sélectionnées par la mission, ont pour caractéristique d'avoir expérimenté l'usage des requêtes collectives au cours de la période récente (cf. tableaux ci-dessous).

Tableau 5 : Nombre de consultations en temps différé sur liste de NIR (2017-2020)

Risque	Organisme	2017	2018	2019	2020
Maladie	CNMSS	135 718	3 189	2 198	33 153
Multiple R AT	ENIM	5 018			

Source : Retraitements mission d'après données CNAV

Tableau 6 : Nombre de consultations en temps différé sur différents critères (2017-2020)

Risque	Organisme	2017	2018	2019	2020
Maladie	CNMSS	75 800		9 809	890 764
Multiple R AT	ENIM	137 341	168 088	163 834	170 321
Multiple R M AT	CPRPSNCF	540 710	534 432		

Source : Retraitements mission d'après données CNAV

1. **CPRPSNCF**

La CPRPSNCF a testé l'outil de requête à partir de 2018. Une première requête a été construite pour vérifier le respect du caractère non exportable de certaines prestations (ASI, ASPA), sans résultat probant, faute d'une volumétrie suffisante. Par la suite, une requête croisant les données de décès

avec celles attestant d'une prestation active a permis de détecter un seul décès non déclaré. Son exploitation s'est révélée chronophage. Les anomalies détectées correspondaient à des incohérences fonctionnellement justifiées ou, le plus souvent, à des incohérences techniques (problème de synchronisation entre les différentes bases).

Les requêtes menées en matière d'assurance maladie (contrôle de la CMU-C, indemnités journalières) ont permis de détecter près de 5 000 anomalies (le plus souvent, un problème dans le processus de mutation interrégime), sans résultat probant, à l'issue de l'exploitation manuelle de l'ensemble des cas.

2. **L'ENIM réalise une requête collective annuelle pour détecter les doublons de versement de l'ASPA**

3. **CNMSS**

Cette caisse recourt régulièrement à l'usage de requêtes collectives qui sont construites avec l'aide de la CNAV :

Elle procède à des interrogations à partir de la liste des NIR d'un faible nombre de bénéficiaires, par exemple pour détecter les non déclarations de transfert de résidence.

Elle procède préalablement à l'établissement d'une requête à un ciblage fin de sa population de bénéficiaires, par exemple pour extraire ceux qui ne consomment plus de soins, ce qui, croisé avec les dates de décès connues du RNCPS, permet potentiellement de détecter des décès non déclarés. De même, la requête collective de contrôle de l'ASPA (sans C2S) sur 273 bénéficiaires a permis de détecter 25 % de personnes qui n'ont pas de droits ouverts (non recours), et 4 % de fraudeurs (habitent à l'étranger).

1.7.2 Principales évolutions du répertoire souhaitées

- Des enrichissements de données :
  - Coordonnées (adresses, numéros de téléphone et courriels) ;
  - Données du service AIDA de Pôle Emploi ;
  - Composition du foyer ;
  - Ressources du travail salarié ou non salarié ;
  - Allonger la profondeur d'historique des montants des prestations à 14 mois (besoin pour la C2S) ; jusqu'à 18 mois pour certains dossiers ;
  - Adresse détenue par la DGFIP, montant des ressources connues de la DGFIP ;
  - Numéro d'allocataire et historique des numéros d'allocataire à la CAF sur 14 mois pour traiter les demandes C2S
  - Information détenue par la CNAM utiles aux autres organismes : absence de consommation de soins / périodes répétitives des consommations de soins d'une année sur l'autre (mois des consommations de soins identiques chaque année - printemps, période avant Noël) : cas des séjours temporaires en France, Lieu des consommations de soins ;
- De nouvelles fonctionnalités :
  - Suivi du devenir des signalements fraudes (compte tenu des délais d'enquête) ;

- Elargir les fonctionnalités des requêtes de masse aux montants des prestations ;
- Industrialiser les requêtes de masse.

1.8 AGIRC ARRCO

Les gestionnaires de l'AGIRC ARRCO ont accès aux données du RNCPS *via* le service EOPPS.

Les utilisateurs évoquent des problèmes récurrents de mise à jour des données des bases allocataires de l'AGIRC ARRCO (dénommées également « RNCPS », ce qui prête à confusion), ce qui explique les problèmes d'alimentation récurrents rencontrés par les utilisateurs du RNCPS pour les données AGIRC/ARRCO.

1.8.1 Principaux usages évoqués par les utilisateurs lors des entretiens

Le RNCPS est utilisé par les gestionnaires à plusieurs occasions :

- Pour rechercher les adresses (consultation unitaire) ;
- Lors de la liquidation du dossier, à l'occasion de la consultation des données de carrière ;
- En cas de suspicion de fraude, pour connaitre et pouvoir contacter les autres organismes dont l'allocataire relève également.

Le RNCPS est consulté principalement par les agents chargés des opérations de contrôle et de lutte contre la fraude.

Requête collective

L'AGIRC ARRCO a essayé de récupérer en masse les adresses des allocataires *via* le RNCPS, sans succès, du fait de la complexité technique de l'opération.

1.8.2 Principales évolutions du répertoire souhaitées

Les utilisateurs notent que le RNCPS n'est pas un outil utilisé pour faciliter l'accès au droit alors que 280 000 personnes sont signalées comme n'ayant pas de retraite complémentaire (rejets de personnes qui ne sont pas référencées par la caisse).

Les utilisateurs suggèrent d'enrichir le répertoire avec les données suivantes :

- Données fiscales : adresse fiscale, situation des assurés eu égard au taux de CSG appliqué, date d'union/désunion, notion de foyer fiscal ;
- Coordonnées bancaires.

1.9 Sections professionnelles de la CNAVPL

A l'analyse des statistiques de connexions individuelles, il est apparu que le degré d'appropriation du répertoire varie sensiblement d'une section professionnelle à l'autre (cf. graphique ci-dessous). Parmi les sections professionnelles, la mission a rencontré la CIPAV, dont le nombre de connexions justifiait un entretien approfondi. *A contrario*, la CARPV et la CAVP consultent peu le RNCPS, et la CAVOM ne l'utilise pas. Aussi la mission a établi un questionnaire spécifique pour les neuf autres

sections qui a été transmis à la CNAVPL, et auquel l'ensemble des sections professionnelles ont répondu.

Tableau 7 : Nombre de consultations individuelles au RNCPS et d'utilisateurs habilités (2020)

Organisme	Nombre de consultations	Nombre d'utilisateurs	Nombre moyen de consultations par utilisateur en 2020
CIPAV	31 468	235	134
CARPIMKO	3 793	69	55
CAVAMAC	3 072	44	70
CARMF	1 204	35	34
CPRN	1 046	14	75
CAVEC	675	29	23
CARCDSF	531	21	25
CAVP	82	7	12
CARPV	3	12	-

Source : Calculs mission, données CNAV – Aucune connexion n'est enregistrée pour la CAVOM (2 utilisateurs) et la CNAVPL (6 utilisateurs)

Les agents des sections professionnelles utilisateurs du RNCPS consultent le répertoire *via* le service EOPPS. Il n'a pas été signalé de problème de fonctionnement par les sections interrogées (tableau ci-dessous).

Tableau 8 : Appréciation du fonctionnement et des performances du RNCPS par les sections professionnelles, présenté par ordre décroissant, en fonction du nombre de connexions

	Appréciation par la section
CARPIMKO	Fonctionnement jugé satisfaisant par les utilisateurs, son niveau de performance est comparable à l'ensemble des services du portail EOPPS (SNGI, SNGC…)
CAVAMAC	Il ne pose pas de problème en accès, consultation et performance. Il arrive que comme pour EOPPS il ne soit pas accessible mais cela ne gêne pas fondamentalement au vu de l'utilisation
CPRN	Les performances et les temps d'accès sont corrects, mais un accès de type WS à intégrer dans nos SI pourrait-être un plus
CARCDSF	Rare problème d'accès au RNCPS *via* EOPPS. interface homme machine (IHM) vieillissante.
CAVP	Cet outil nous apparaît comme dépassé, malgré ses bonnes performances en termes de temps d'accès et de disponibilité

Source : Mission à partir d'extraits du questionnaire transmis aux sections professionnelles – Pas d'appréciation de la CARMF, de la CAVEC, de la CAVP, de la CARPV.

1.9.1 Principaux usages évoqués par les utilisateurs

La CIPAV a découvert les multiples usages possibles du RNCPS à partir de 2016 :

- Le premier motif de consultation individuelle concerne la recherche d'une adresse, par exemple lorsqu'un courrier revient « NPAI » ;
- La consultation du répertoire permet de vérifier la cohérence des données de ressources déclarées par le demandeur concernant les prestations perçues de la sphère sociale, par exemple, avant de valider la mise en place d'un échéancier de paiement ;

- En cas de recouvrement forcé, les données contenues dans le RNCPS participent à l'évaluation du niveau de solvabilité du bénéficiaire ;
- Les gestionnaires de la CIPAV, au moment de l'ouverture des droits (pension de réversion au titre du régime de base, l'ASPA ou l'ASI), peuvent consulter le RNCPS pour s'assurer de la cohérence des ressources figurant au RNCPS avec l'attestation de revenus, de la compatibilité des prestations à percevoir, de la satisfaction de la condition de résidence stable en France (par exemple si une adresse à l'étranger a été déclarée à un autre organisme).

En cas de suspicion de fraude, la consultation du RNCPS permet de détecter le versement d'autres prestations par d'autres organismes.

La CIPAV utilise également l'outil de requête sur liste de NIR pour effectuer les recherches d'adresse pour les courriers qui reviennent NPAI, ce qui représente environ 400 000 interrogations du RNCPS par an (*batch* d'interrogation).

Les usages déclarés par les autres sections professionnelles figurent dans le tableau ci-dessous.

Tableau 9 : Usages référencés par les sections professionnelles, présenté par ordre décroissant, en fonction du nombre de connexions (hors la CIPAV)

	Appréciation par la section (extrait du questionnaire)
CARPIMKO	Les nouvelles données (DRM, dispositif de ressources mensuelles, notamment) ont permis un contrôle qui facilite l'étude des ressources pour l'étude des pensions de réversion. Dans le cadre de procédures contentieuses, les données DRM ont également permis le calcul des quotités saisissables en tenant compte du montant des allocations retraite perçu par l'assuré, tous régimes confondus. Une systématisation et une standardisation de l'usage du RNCPS est prévue dans la nouvelle procédure d'instruction des pensions de réversion.
	Dans le cadre d'une procédure contentieuse, une adresse peut être récupérée *via* le RNCPS et intégrée dans le SI ce qui va permettre le bon déroulé de la procédure.
	Le RNCPS n'est pas utilisé dans le cadre direct de la lutte contre la fraude. C'est un outil de contrôle pour la mise en paiement de la retraite de réversion RB (soumise à condition de ressources) et pour le Complément Différentiel de Rente (CDR) dans le cadre du RID.
	Concernant l'accès aux droits, il permet effectivement de vérifier les déclarations de ressources des assurés pour la retraite de réversion, et de mettre en paiement sans demander des informations ou des confirmations complémentaires (distinction entre montant brut/net par exemple).
CAVAMAC	En contentieux très utile, adapté aux besoins de la caisse en matière de recouvrement ; En cotisations il est utilisé essentiellement pour les adresses ; En prestations il est utile, adapté au contrôle des régimes de l'assuré, des ressources perçues… les adresses, les caisses pour lesquelles il y a des prestations servies…
	Utilisé de manière très fréquente en contentieux, fréquente en prestations et moins fréquente en cotisation. Nous ne suivons pas quantitativement les connexions au portail, on estime son utilisation dans une fourchette comprise entre 200 et 300 fois par mois toutes activités confondues.
	En contrôle interne : consultation individuelle (contrôle stabilité résidence en France pour les bénéficiaires de prestations non contributives, contrôle des résidents étranger, contrôle des bénéficiaires de + 90 ans (adresse, suspension des versements, onglet « analyse » pour consulter les signalements).
	Il a permis récemment de contrôler certains cas de la revalorisation différenciée.
CARMF	Concernant les droits propres, le RNCPS est utilisé pour effectuer des vérifications sur les régimes déjà liquidés. Nous pouvons obtenir les adresses personnelles. Certains agents ont accès au montant des pensions pour tous les régimes liquidés.
	Concernant les droits dérivés, nous l'utilisons plus particulièrement dans le cadre de recherches de coordonnées (changements d'adresse pour les NPAI et contrôles MCE, numéro de téléphones pour contacter les ayant-droits…) et de contrôle dans le cadre d'une part, d'une déclaration de décès non suivie de la production d'un acte officiel et d'autre part , de l'attribution de la majoration du régime de base de réversion (consultation des caisses de retraite pour savoir quelles prestations sont servies, y compris les prestations sociales et les retraites complémentaires cotisées à titre obligatoire et parfois volontaire, le montant des droits non disponibles ou non à jour sur EOPPS…).
	Il peut être également consulté pour l'examen du régime de base de réversion quant à la vérification des caisses servant, ou susceptibles de servir une prestation, comme celle des périodicités des sommes déclarées.
	Aussi, le RNCPS, dans le cadre des contrôles qui nous sont demandés, nous permet de vérifier les déclarations des allocataires.
	Il est utilisé par le contrôle interne pour la vérification des dates d'effet des pensions.

CPRN	Il est adapté à nos besoins sur la vérification des réversions (cohérence de déclaration) et nous permet de récupérer les adresses dans les autres régimes. Depuis l'ajout des montants de pensions cela permet de mieux contrôler la déclaration des conjoints (réversion).
	Pour la réversion du régime de base cela nous permet de vérifier les dossiers des futurs reversataires : Données du notaire décédé dans les autres régimes ; Dossier du demandeur à la CRPCEN ainsi qu'à la CARSAT ; Récupération des adresses sur courrier NPAI (PND) ; Déclarer l'ouverture d'une pension à la CPRN.
	La CNAVPL donne comme bonne pratique la vérification des adresses à l'étranger.
CAVEC	Gestion des PND au travers de cet outil. Par contre, nous ne trouvons pas systématiquement les cotisants que nous recherchons.
CARCDSF	Le RNCPS est utile et facilite le traitement des dossiers par la recherche : Des adresses « valides » et sans incident NPAI connu ; Permet de vérifier si un assuré ne réside plus sur le territoire français. Des prestations versées par d'autres régimes notamment dans le cadre des liquidations de pensions de réversion soumises à conditions de ressources (coordination du régime de base). Si un assuré exerce une activité dans plusieurs états membres de l'Union Européenne et qu'il y a un doute sur le pays d'affiliation, notamment lorsque ce n'est pas la France, vérification de l'existence ou non d'une prestation CAF. En effet, un adhérent ne peut toucher une prestation du pays dont il n'est pas l'affilié. Pour son exercice libéral, il a obligatoirement un lien avec la CPAM pour recevoir des honoraires. Pour tous les dossiers contentieux, lors de la liquidation de retraite, vérification de la date de liquidation dans un autre régime si la CARCDSF n'est pas informée par la voie d'un flux interrégime.
	Le RNCPS a notamment été utilisé dans le cadre de la revalorisation différenciée du régime de base en 2020.
	Pas d'utilisation par le contrôle interne.
CAVP	Pour la CAVP, le RNCPS présente à l'heure actuelle un intérêt très limité, qui se traduit par un très faible nombre de consultations. La CAVP utilise le RNCPS exclusivement pour rechercher des adresses. La CAVP utilise peu le RNCPS car elle obtient les données recherchées sur le portail EOPPS : l'intégration des nouveaux échanges n'a pas fait évoluer son usage en interne car les données sont redondantes, et au plan de l'ergonomie les collaborateurs privilégient l'usage du portail qui présente le maximum de données.
	Le RNCPS n'est pas utilisé en contrôle interne.
CARPV	peu utilisé, a peu d'intérêt.
CAVOM	Il est peu ou pas utilisé : à l'exception des pensions de réversion du régime de base, la CAVOM ne sert que peu de prestations sous conditions de ressources (ASPA, ASI, cumul emploi retraite plafonné). Il nous sera utile dans le cadre de l'étude de nouveaux dossiers d'ASPA (seuls un ou deux affiliés bénéficient aujourd'hui de l'ASPA)) ou d'ASI (aucun affilié à la CAVOM bénéficie aujourd'hui de l'ASI).

Source : Mission à partir d'extraits du questionnaire transmis aux sections professionnelles

1.9.2 Principales évolutions du répertoire souhaitées

Les utilisateurs de la CIPAV proposent de :

- Enrichir le RNCPS avec les données suivantes : numéro de téléphone et mail, de manière obligatoire, du fait de l'importance croissante prise par les échanges dématérialisés[205] ;

[205] Envois en LRAR électroniques, échanges dans le cadre des contrôles des conditions des services réguliers des droits : existence, résidence, ressources….

- Rendre les données affichées dans le RNCPS opposables, pour gagner en efficience ;
- Faciliter l'authentification des utilisateurs *via* le mise en place d'une API d'appel aux services RNCPS pour limiter les efforts de saisie et de re authentification systématique ;
- Améliorer les capacités de requêtage. Par exemple, la CIPAV aimerait pouvoir déterminer, à partir de la liste des cotisants transmise annuellement par l'ACOSS pour affiliation, et qui sont inconnus de la CIPAV, la part de ceux qui relèvent d'autres régimes de base pour la retraite (IRCEC, autre section…).

Les autres sections professionnelles ont également proposé une série d'améliorations (tableau 10).

Tableau 10 : Evolutions souhaitées par les sections professionnelles, présenté par ordre décroissant, en fonction du nombre de connexions (hors la CIPAV)

	Besoins évoqués par la section (extraits du questionnaire)
CARPIMKO	Présence du montant brut en dehors d'une info-bulle, qui est difficile à faire apparaitre pour certains utilisateurs ; Avoir une vision complète de l'assuré en intégrant le volet fiscal et complémentarité du volet social : revenus déclarés et cotisations sociales payées ; Mention du RIB sur lequel sont versées les prestations.
CARMF	Il conviendrait de mettre en évidence les numéros de téléphone et les adresses emails des assurés lorsqu'ils sont connus. Bien que présentes, ces informations ne sont pas assez mises en valeur ; Des informations sur les liens familiaux, de mariage ou de divorce *via* par exemple les NIR, se révèleraient très utiles dans la gestion notamment, de cas de fraude éventuelle.
CPRN	Pas de données manquantes ; Un contrôle à postériori (une fois toutes les réversions ouvertes) pourrait paraitre judicieux ; Une alerte sur les demandes faites trop jeune, une fois les droits propres ouverts afin de réétudier leur droit à la réversion.
CAVEC	Les ressources pour tester l'éligibilité des retraites de réversion.
CARCDSF	Les outils mutualisés DRM, DSN, PNDS, travaux retraite…) n'ont pour l'instant pas le même objectif mais pourrait très bien converger.
	Enrichissement des données suivantes : Informations sur les liens familiaux (épouse, etc…) ; Le périmètre du RNCPS couvre « la prestation » mais il pourrait s'étendre aux revenus (tous revenus et honoraires des praticiens conventionnés) ; Les aides accordées sur le Fonds d'Action Sociale par tous les régimes.
CAVP	La CAVP souhaiterait disposer des adresses mails valides et personnelles de ses affiliés pour communiquer avec eux en toute confidentialité, et avec leur consentement. Les coordonnées bancaires seraient également utiles (communicables *via* FICOBA ?) ainsi que les montants calculés des droits à réversion.

Source : Mission à partir d'extraits du questionnaire transmis aux sections professionnelles – La CAVAMAC, la CARPV et la CAVOM n'ont pas évoqué de besoins complémentaires.

1.10 Pôle emploi

Les agents de Pôle emploi ont accès aux données du RNCPS *via* le service EOPPS.

Une note interne, établie en 2015, présente les différents services ouverts sous EOPPS.

A la date de la mission, l'alimentation du RNCPS par Pôle emploi, à la date de la mission, rencontrait des problèmes techniques.

1.10.1 Principaux usages évoqués par les utilisateurs lors des entretiens

Le RNCPS est essentiellement utilisé par les référents fraude (un par agence, soit 1 000 environ) et les auditeurs fraude (140 agents) dans le cadre de leurs missions.

Les principaux motifs de consultation sont :

- La recherche d'une adresse, à la suite d'un retour d'un pli non distribué ;
- La recherche des prestations versées pour détecter les situations d'incompatibilité (ASS et AAH) ;
- La détection d'une usurpation d'identité.

Les utilisateurs de Pôle emploi, à l'instar d'autres organismes, ignoraient l'existence d'une fonctionnalité permettant de réaliser des requêtes collectives. D'après nos interlocuteurs, une requête a toutefois été expérimentée par Pôle emploi en 2015, mais ses résultats n'ont pas pu être exploités, en raison du nombre élevé d'anomalies détectées, faute d'un ciblage approprié.

1.10.2 Principales évolutions du répertoire souhaitées

- Enrichir avec la date de mise à jour des données, par exemple pour l'adresse ;
- Des échanges de données en masse avec la CAF et la CPAM (par exemple, croisement des IJSS et de la liste des allocataires Pôle emploi) ;
- Attente d'une stratégie claire concernant les bases de données et les référentiels (DSN, DRM, PNDS, RNCPS…), d'une présentation des outils disponibles et de leur articulation.

1.11 CLEISS

Les agents du CLEISS ont accès aux données du RNCPS *via* le service EOPPS. Ils n'ont pas reçu de formation à l'utilisation de l'outil (ils signalent qu'un module d''e-learning' existe pour le SNGI).

1.11.1 Principaux usages évoqués par les utilisateurs lors des entretiens

Dans le cadre des procédures d'entraide, en cas de difficulté de liquidation des droits à prestations, la consultation du RNCPS permet au CLEISS permet d'orienter la demande vers le bon organisme. L'ensemble des connexions (environ 6 000 par an) concerne ce motif.

1.11.2 Principales évolutions du répertoire souhaitées

Pas de demande spécifique.

2 L'analyse des besoins conduit la mission à souligner la nécessité d'envisager plusieurs nouveaux services ou fonctionnalités *via* le RNCPS ou d'autres voies

Au bénéfice, d'une part, des entretiens menés (voir *supra*, partie 1) et de la documentation produite dans ce cadre ou à l'issue de ces échanges et, d'autre part, des éléments recueillis tant via l'analyse des données générales d'usage (annexe 3), de l'enquête menée auprès des utilisateurs (annexe 4), la mission a été en mesure d'identifier des « besoins métier » qui doivent retenir l'attention des pouvoirs publics.

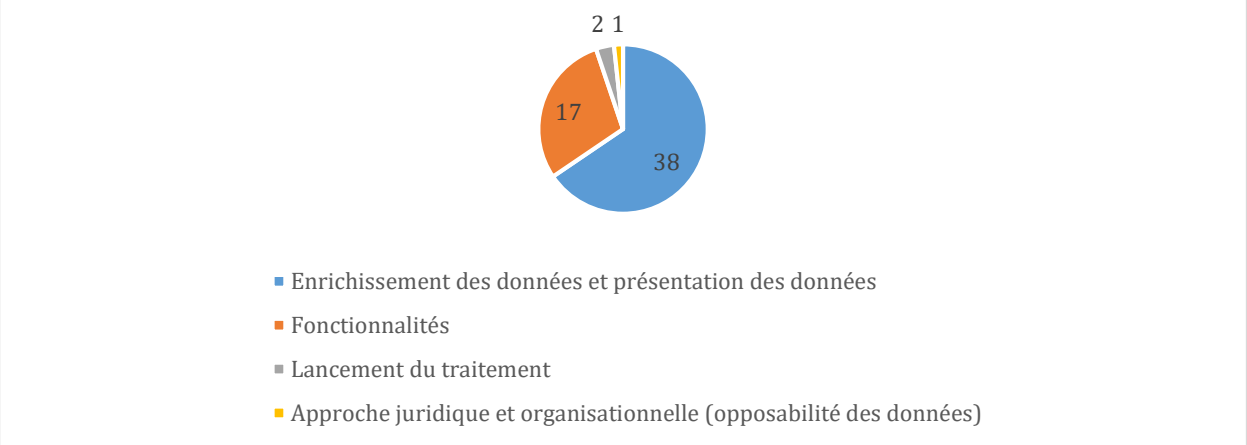
Ces besoins doivent tenir compte des contraintes techniques existantes (annexe 7). Pour autant, comme le souligne le rapport, la mission estime que ces besoins peuvent être satisfaits non uniquement par le RNCPS (considéré comme un répertoire, un traitement / une transaction et une interface de restitution de l'information) mais éventuellement par d'autres voies.

Les 58 évolutions identifiées ci-après sont de plus ou moins grande ampleur et relèvent de différentes catégories :

- Des évolutions ont trait à l'enrichissement et à la présentation des données ;
- D'autres concernent le développement de nouvelles fonctionnalités ou leur remodelage ;
- Une troisième catégorie a trait aux modes de lancement du traitement (procédure d'identification du bénéficiaire) ;
- Enfin, se pose la question du caractère opposable des données, évolution ayant une dimension juridique et organisationnelle (ce qui pose la question de l'authentification des données, i.e. quelle donnée retenir parmi les différents systèmes).

En nombre, les deux premières catégories sont surreprésentées (graphique 1).

Graphique 1 : Nombre d'évolutions proposées par la mission – par catégories



Source : Mission

Mais le nombre de ces évolutions doit naturellement être rapproché de leur nature. Par exemple, le fait de reconnaître que les données recueillies *via* le RNCPS ont un caractère opposable a des implications nombreuses :

- Une dimension juridique en ce que cette valeur devrait être reconnue par les textes et qu'en contrepartie, la capacité des usagers à rectifier les informations devrait être reconnu et encadré ;
- Une dimension organisationnelle évidente en ce que rendre ces données opposables conduit à déterminer également leur rang de priorité par rapport à d'autres sources d'informations (internes ou auprès des partenaires) ; cet aspect a un impact sur les instructions internes mais aussi les différents systèmes d'information.

Pour toutes ces raisons, cette seule évolution a des effets très substantiels qui doivent être largement appréciés, anticipés et accompagnés.

Ainsi, l'ensemble des évolutions proposées par les utilisateurs peuvent-elles être appréciées selon :

- Leur disponibilité ou leur indisponibilité dans le RNCPS ou dans les systèmes d'information des organismes de protection sociale ;
- Leur opportunité en gestion, eu égard à l'existence éventuelle de projets informatiques complémentaires ou concurrents (DRM, API sécu…) ;
- L'importance des travaux préparatoires avec les partenaires ;
- Leur faisabilité appréciée de manière générale ;
- Leur complexité de mise en œuvre et/ ou de déploiement ;
- Leur temps et délais de développement ;
- Leur capacité à l'implémenter dans l'infrastructure technique actuelle ;
- Leur rapport coûts / bénéfices.

Le tableau ci-dessous présente une typologie des besoins d'évolution recueillis auprès des utilisateurs.

Tableau 11 : Liste des évolutions envisagées par la mission par catégorie

Catégorie	***Type***	***Détail / exemple***
Enrichissement des données et présentation des données	Données relative au couple (information sur le conjoint au sens de marié, concubin, partenaire de PACS)	Données générales relatives au conjoint - existence et identité (état civil / NIR), adresse et coordonnées
Enrichissement des données et présentation des données	Données relative au couple (information sur le conjoint au sens de marié, concubin, partenaire de PACS)	Données relatives aux prestations du conjoint - nature de prestations
Enrichissement des données et présentation des données	Données relative au couple (information sur le conjoint au sens de marié, concubin, partenaire de PACS)	Données relatives aux prestations du conjoint - montants de prestations
Enrichissement des données et présentation des données	Données relative au couple (information sur le conjoint au sens de marié, concubin, partenaire de PACS)	Données consolidées pour le couple - nature de prestations
Enrichissement des données et présentation des données	Données relative au couple (information sur le conjoint au sens de marié, concubin, partenaire de PACS)	Données consolidées pour le couple - montants de prestations
Enrichissement des données et présentation des données	Données relatives au foyer (en sus des informations sur le couple, nombre de personnes à charge et d'enfants)	Données générales relatives à la composition du foyer - existence de personnes à charge, lien familial et identité (état civil / NIR), adresse et coordonnées
Enrichissement des données et présentation des données	Données relatives au foyer (en sus des informations sur le couple, nombre de personnes à charge et d'enfants)	Données relatives aux prestations des personnes à charge - nature de prestations
Enrichissement des données et présentation des données	Données relatives au foyer (en sus des informations sur le couple, nombre de personnes à charge et d'enfants)	Données relatives aux prestations des personnes à charge - montants de prestations
Enrichissement des données et présentation des données	Données relatives au foyer (en sus des informations sur le couple, nombre de personnes à charge et d'enfants)	Données consolidées pour le foyer - nature de prestations
Enrichissement des données et présentation des données	Données relatives au foyer (en sus des informations sur le couple, nombre de personnes à charge et d'enfants)	Données consolidées pour le foyer - montants de prestations
Enrichissement des données et présentation des données	Données complètes de contact	Coordonnées mail
Enrichissement des données et présentation des données	Données complètes de contact	Coordonnées téléphoniques
Enrichissement des données et présentation des données	Données complètes de contact	Dernière adresse postale utilisée sans NPAI

Catégorie	*Type*	*Détail / exemple*
Enrichissement des données et présentation des données	Données complètes de contact	Dernier numéro de téléphone utilisé avec succès en appel sortant
Enrichissement des données et présentation des données	Données complètes de contact	Dernière adresse mail utilisée sans rejet / défaut de distribution
Enrichissement des données et présentation des données	Données complètes de contact	Historique des adresses postales utilisées
Enrichissement des données et présentation des données	Données détails des assurés / usagers	Visualiser la distinction entre le nom d'usage/marital et le nom patronymique
Enrichissement des données et présentation des données	Données détails des assurés / usagers	L'origine de l'information du décès (membre de la famille, autre…). Identification de l'organisme qui a enregistré l'information du décès quand cette situation est affichée
Enrichissement des données et présentation des données	Données détails des assurés / usagers	Accès direct au relevé de carrière détaillé
Enrichissement des données et présentation des données	Données détails des assurés / usagers	Dates de perception des prestations versées
Enrichissement des données et présentation des données	Données détails des assurés / usagers	Période de référence des prestations versées (période échue / à échoir)
Enrichissement des données et présentation des données	Données détails des assurés / usagers	Revenus d'activité professionnelle et périodes d'emplois issues de la DSN pour les salariés
Enrichissement des données et présentation des données	Données détails des assurés / usagers	Revenus d'activité professionnelle et périodes d'activité issues des déclarations sociales et fiscales (données Urssaf) pour les non salariés
Enrichissement des données et présentation des données	Données détails des assurés / usagers	Autres revenus de remplacement (données PASRAU) en intégrant les revenus de remplacement non imposables
Enrichissement des données et présentation des données	Données détails des assurés / usagers	Revenus déclarés à l'administration fiscale / revenu imposable en net fiscal
Enrichissement des données et présentation des données	Données détails des assurés / usagers	Revenus déclarés à l'administration fiscale / revenu imposable en brut
Enrichissement des données et présentation des données	Données détails des assurés / usagers	Affichage du montant des retraites y compris les retraites complémentaires, quel que soit le régime
Enrichissement des données et présentation des données	Données détails des assurés / usagers	Permettre d'accéder à l'ensemble des revenus et au détail des revenus mentionnés supra sur une période d'au moins 24 mois glissants
Lancement du traitement	Modification de la procédure d'identification du bénéficiaire	Permettre l'accès au RNCPS uniquement via le nom (ou nom d'épouse) / prénom date de naissance ou uniquement via le NIR

Catégorie	***Type***	***Détail / exemple***
Lancement du traitement	Modification de la procédure d'identification du bénéficiaire	Donner accès au RNCPS en entrant uniquement le numéro allocataire CAF
Enrichissement des données et présentation des données	Données détails des assurés / usagers	Afficher le numéro allocataire CAF dans le RNCPS
Enrichissement des données et présentation des données	Données détails des assurés / usagers	Donner accès au RIB / au numéro de compte bancaire de versement des prestations (Affichage du RIB de versement des prestations avec IBAN et BIC, titulaire du compte, dernière date de versement et organisme payeur)
Enrichissement des données et présentation des données	Données détails des assurés / usagers	Alimenter le RNCPS des données Urssaf et notamment des données d'affiliation des TI pour éviter les demandes des CPAM aux URSSAF
Enrichissement des données et présentation des données	Données des assurés de certains régimes	Compléter le RNCPS avec les données relatives aux bénéficiaires qui relèvent d'un régime de la fonction publique, ou de la CNMSS,
Enrichissement des données et présentation des données	Données des assurés de certains régimes	Intégrer les régimes de l'Assemblée nationale et du Sénat et l'ensemble des informations correspondant leurs ressortissants
Enrichissement des données et présentation des données	Données relatives aux actions conduites	Faire état des actions de contrôles menées / en cours et de leur issue, en précisant sur pièces / sur place et l'entité prenant en charge
Enrichissement des données et présentation des données	Données relatives aux actions conduites	Faire état des procédures de recouvrement en cours / connues, par organisme
Enrichissement des données et présentation des données	Données relatives aux actions conduites	informations relatives aux avis à tiers détenteurs, oppositions à tiers détenteurs avec indication du montant et de la durée
Enrichissement des données et présentation des données	Données relatives aux actions conduites	informations relatives aux saisies opérées sur les retraites (type de saisie, montant, durée).
Enrichissement des données et présentation des données	Données de communication entre régimes et caisses	L'adresse mail d'un référent par organisme ou les numéros de téléphone directs des organismes dont les coordonnées sont renseignées au RNCPS (pour éviter de passer par les serveurs vocaux) : prévoir un interlocuteur / adresse de contact pour chaque organisme partenaire : numéro de téléphone, adresse mail…
Fonctionnalités	Accès rapide et facile aux requêtes collectives	Ouvrir l'accès direct aux requêtes collectives à tous les organismes
Fonctionnalités	Requête collective standard sur les situations de déclarations de revenus de remplacement perçus	par exemple, une requête collective sur les bénéficiaires d'une rente AT en CPAM, qui ne le déclarent pas en prestation familiale ;
Fonctionnalités	Requête collective standard sur les décès / certificats d'existence / preuves de vie	
Fonctionnalités	Requête collective standard de détection des adresses NPAI et des coordonnées défaillantes de contact	

Catégorie	***Type***	***Détail / exemple***
Fonctionnalités	Requête collective standard sur perception de prestations	Perception de prime d'activité avec bonus individuelle par plusieurs membres d'une même famille à la même adresse par exemple
Fonctionnalités	Requête collective standard sur respect de la condition de résidence stable et régulière	
Fonctionnalités	Requête collective standard sur non recours au droit	Pas de demande de CSS ou de PPA par exemple
Fonctionnalités	Aides à la saisie	permettre des copier / coller
Fonctionnalités	Aides à la saisie	Modifier l'accès au RNCPS par un lien direct à partir des résultats affichés sur la page « Résultats d'identification » pour ne pas avoir à ressaisir le NIR (avec obligation de supprimer les espaces) et le nom. Lorsque le nom ne correspond pas au NIR dans le pavé « Recherche Individu » proposer celle connue, si on saisit un NIR certifié au SNGI que l'état civil nous soit proposé
Fonctionnalités	Aide au requêtage des bases de données	Pouvoir donner accès à des assistants digitaux pour des actions de recherche/extraction de données en automatique
Fonctionnalités	Possibilité de standardiser une ou plusieurs requêtes collectives "presse bouton" pour des agents habilités	
Fonctionnalités	Possibilité de standardiser une requête individuelle sous format presse bouton	Par exemple, l'utilisateur CPAM déclenche, pour un individu donné, une série d'interrogations sur les différentes bases contributeurs… l'utilisateur CAF déclenche, à partir de ce même bouton, une série d'interrogations sur les bases de données contributeurs qui peuvent être croiser des données différentes...
Fonctionnalités	Prévoir des menus systématiques d'aide contextuelle pour définir les notions et préciser la nature des données présentées (info bulles par exemple) et mentionner les données non mentionnées sous forme d'un visuel appelant l'attention	
Fonctionnalités	Prévoir un système d'alerte adapté au profil de l'utilisateur consultant (attention changement d'adresse ou changement de situation familiale ou d'emploi par exemple)	
Fonctionnalités	Déployer dans le RNCPS des espaces spécialisés présentant les données détails proposées sous AIDA, CDAP ou IDEM	

Catégorie	***Type***	***Détail / exemple***
Fonctionnalités	Systématiser la fédération des identifiants et embarquer EOPPS et le RNCPS dans les systèmes SSO de chaque caisse / réseau / régime	
Fonctionnalités	Clarifier la nature des données présentées dans le RNCPS et dans les autres fonctionnalités EOPPS (EIRR notamment)	Expliquer / clarifier les différences de données / mise à jour / fraîcheur
Approche juridique et fonctionnelle (recueil de données)	Rendre opposables et utilisables par les tiers les données issues du RNCPS	

Source : Mission

ANNEXE 6 : La protection des données personnelles

Table des matières

ANNEXE 6 : LA PROTECTION DES DONNEES PERSONNELLES 175

1 L'UTILISATION DU NIR COMME IDENTIFIANT RENCHERIT LE NIVEAU DE PROTECTION REQUIS 177

2 L'ABSENCE DE TRACE OU DE CONSERVATION DES DONNEES DETAILLEES AFFICHEES *VIA* LE RNCPS 179

2.1 UN EXERCICE POSSIBLE DU DROIT D'ACCES ET DE RECTIFICATION DES DONNEES PAR LES USAGERS MAIS PEU PRATICABLE DONC PEU PRATIQUE 180

2.2 UNE GESTION DES HABILITATIONS DES UTILISATEURS STRICTEMENT ENCADREE MAIS INSUFFISAMMENT CONTROLEE 181

2.2.1 La délégation justifiée des habilitations aux organismes utilisateurs 182

2.2.2 Des modalités de contrôle de gestion des habilitations à reprendre 184

En raison de son caractère national, et de la nature des données échangées, à la fois personnelles et sensibles, le RNCPS a été assorti d'un ensemble de garanties visant à assurer la sécurité et la confidentialité des échanges, ainsi que leur sécurité afin de garantir la protection des données.

Il n'appartenait pas à la mission de réaliser un audit de sécurité physique ou logique du répertoire. Aucun élément résultant des documents transmis ne permet d'interroger la rectitude et la pertinence des garanties prises en termes de sécurité.

Par ailleurs, une analyse de conformité du RNCPS au règlement général sur la protection des données (RGPD)[206] est en cours de réalisation à la CNAV, de même qu'une analyse d'impact sur la protection des données (AIPD) de ce traitement, cette analyse est également réalisée par la CNAV, conjointement avec la DSS. La mission ne peut donc sur ces deux volets, que renvoyer aux travaux en cours qui amenderont, préciseront ou complèteront les éléments avancés ci-après.

Ainsi, cette annexe souligne le rôle clef joué par l'utilisation du NIR en matière de sécurisation des consultations du RNCPS (1), avant de souligner que la traçabilité des consultations est perfectible (2) pour, enfin, souligner que si la possibilité de rectifier ses données est ouverte, elle est complexe et méconnue à ce stade (3).

1 L'utilisation du NIR comme identifiant renchérit le niveau de protection requis

Le RNCPS est adossé au SNGI (Système national de gestion des identifiants) géré par la CNAVTS. Les bénéficiaires sont ainsi référencés par leur « numéro de sécurité sociale » (numéro d'inscription au répertoire – NIR)[207], comme le prévoit la loi (voir encadré 1).

Encadré 1 : Les numéros d'immatriculation utilisables pour accéder au RNCPS – NIR certifié, NIA et NIR non certifié

La consultation du RNCPS s'opère à partir du numéro d'inscription au répertoire national d'identification des personnes physiques (numéro d'inscription au répertoire – NIR, dénommé couramment « numéro de sécurité sociale ») et du nom du bénéficiaire. Ce numéro peut être :

(i) un NIR certifié (le cas le plus fréquent) ou un NIA (numéro d'attente)[208] ;

(ii) un NIR non certifié, qui correspond à un individu né avant 1929, ou à un individu né avant 1973 à l'étranger ou dans un territoire d'outre-mer.

[206] Soit le règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016, relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données).

[207] Le NIR, créé en France pendant la seconde guerre mondiale (sous l'occupation) par le service national des statistiques, sera par la suite adopté par la suite comme identifiant par les organismes de sécurité sociale pour gérer les droits de sécurité sociale.

[208] Toute personne physique qui remplit les conditions d'affiliation à un régime obligatoire de sécurité sociale doit être immatriculée. L'immatriculation s'effectue donc, dans un premier temps, par la création d'un numéro d'immatriculation d'attente (NIA) à partir de la production d'un titre d'identité. En ce qui concerne la procédure d'attribution de ce numéro, voir circulaire DSS/SD4C 2012-213 du 1er juin 2012. Par la suite, le NIA devient un NIR au bénéfice de l'attribution définitive du numéro qui correspond à l'achèvement de la procédure de certification / immatriculation.

La décision d'utiliser du NIR comme identifiant[209] a plusieurs conséquences, notamment juridiques, afin de garantir la protection des données personnelles et notamment de préserver la confidentialité des informations individuelles composant ledit numéro.

En 1978, les risques d'atteinte à la vie privée, découlant d'une éventuelle interconnexion généralisée des fichiers de l'administration sur la base du NIR (projet Système automatisé pour les fichiers administratifs et le répertoire des individus - SAFARI[210]), ont été à l'origine de la loi dite « Informatique et libertés »[211] et de la création de la CNIL. Depuis, du fait des spécificités du NIR, et notamment son caractère signifiant -le matricule reflète le sexe, la date et le lieu de naissance de chaque individu recensé- le recours à cet identifiant reste strictement encadré par la loi du 6 janvier 1978 modifiée [212]. Son usage est strictement réservé aux finalités pour lesquelles son utilisation est limitativement permise (décret cadre, pris après avis motivé et publié de la CNIL), sans préjudice des obligations préalables à la mise en œuvre des traitements de données personnelles qui incombent aux responsables de traitement ou à leurs sous-traitants en application du RGPD[213] (analyse d'impact relative à la protection des données et consultation préalable[214]).

Dans son avis rendu en 2019 sur le projet du décret encadrant l'usage du NIR ou la consultation du RNIPP, la CNIL « *rappelle qu'elle a toujours porté une attention particulière aux conditions dans lesquelles pouvaient être mis en œuvre les traitements de données à caractère personnel reposant sur la collecte du NIR, (…) [qu'elle] a toujours considéré que l'emploi du NIR comme identifiant des personnes dans les fichiers ne devait être ni systématique, ni généralisé. Elle a ainsi veillé à ce que les projets de textes autorisant le traitement du NIR soient cantonnés à la sphère médico-sociale et n'a accepté, qu'à titre exceptionnel que le NIR soit utilisé dans d'autres secteurs, et pour des motifs d'intérêt public caractérisé* » [215].

L'utilisation de ce numéro signifiant comme identifiant pourrait toutefois être réinterrogée :

- D'un côté, dans un but de protection des données personnelles, l'utilisation massive du NIR et de l'état civil par des acteurs de plus en plus nombreux, pour accéder à des données personnelles et sensibles ne peut que retenir très fortement l'attention ; en effet, l'augmentation du nombre d'utilisateurs potentiels augmente le risque d'une utilisation détournée ; ce risque est majoré si les utilisateurs disposent également d'un accès au SNGI, leur permettant ainsi de retrouver le NIR sans l'avoir recueilli auprès de l'usager ; *a minima*, au regard des risques résultant de l'accès à ces données, cet accès devrait-il être encadré et des mesures *ad hoc* prises de manière systématique ;

[209] En application des articles R.115-1 et s. CSS, les organismes de protection sociale sont autorisés à utiliser le NIR dans le cadre de leurs missions (décret n°85-1343 du 16 décembre 1985 instituant un système de transfert de données sociales). Pôle Emploi est donc habilité à utiliser ce numéro (l'ANPE et le réseau des ASSEDIC y étaient eux-mêmes habilités depuis 1987), ainsi que les collectivités publiques qui servent des prestations d'aide sociale.

[210] Le Système automatisé pour les fichiers administratifs et le répertoire des individus (SAFARI) était un projet d'interconnexion des fichiers nominatifs de l'administration française, notamment par le biais du numéro INSEE, révélé par la presse en 1974 et fortement contesté puis de ce fait retiré et ayant conduit *a contrario* à un renforcement très net de la protection des données individuelles et personnelles.

[211] Soit la loi n°78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

[212] Voir l'article 22 de la loi n°78-17 du 6 janvier 1978 modifiée.

[213] Voir en particulier la section 3 du chapitre IV du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données.

[214] Analyse d'impact sur la protection des données dans les cas prévus à l'article 35 du RGPD et, dans les hypothèses de risque résiduel élevé prévues à l'article 36 du même texte, consulter le cas échéant l'autorité de contrôle.

[215] Voir la délibération n° 2019-029 du 14 mars 2019 portant avis sur un projet de décret pris pour application de l'article 22 de la loi n°78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

- De l'autre, dans le but de gagner en efficacité (temps et facilités d'accès aux données) pour les utilisateurs qui utilisent plusieurs fois par jour le RNCPS : de nombreux utilisateurs ont ainsi indiqué à la mission que la saisie du NIR, avec le nom du bénéficiaire, est pour eux particulièrement contraignante, du fait de sa longueur (source d'erreur de saisie), parfois de sa méconnaissance par les bénéficiaires (donc une recherche est nécessaire *via* le SNGI) ; de plus la fonction copier / coller n'est pas toujours utilisable d'une application à une autre ; outre une évolution de ce type, certains proposent de pouvoir utiliser le numéro de bénéficiaire de la CNAF (qu'ils utilisent sous CDAP), ou de saisir uniquement le nom/prénom/date de naissance pour accéder à la fiche du bénéficiaire ; une autre solution consisterait à permettre aux utilisateurs de basculer directement du SNGI vers le RNCPS sans besoin de saisir à nouveau l'état civil et le NIR de l'individu donnant lieu à recherche (voir sur ce point et les autres propositions d'évolutions – annexe 5 – analyse des usages).

2 L'absence de trace ou de conservation des données détaillées affichées *via* le RNCPS

En principe, les données complémentaires de prestations sont enregistrées temporairement, uniquement le temps de la consultation. La plupart des organismes nationaux se sont engagés à transmettre leurs données « en temps réel » (voir *supra*, sur les délais et modalités d'interrogation).

Toutefois, par exception, lorsqu'un organisme contributeur n'est pas en capacité de transmettre ces données en temps réel, il peut opter pour l'hébergement des données par la CNAV. La durée de conservation des données et les modalités de mise à jour sont déterminées par une convention conclue entre l'organisme concerné et la CNAV. La périodicité des mises à jour des données complémentaires de prestation ne peut excéder un mois.

Les données centralisées de rattachement stockées dans le RNCPS sont les seules à être conservées pendant cinq années civiles suivant la date de fin de rattachement. Cette durée est justifiée par des délais de prescription généralement applicables, en matière de prestations de sécurité sociale, à l'ensemble des organismes.

Ainsi, sont accessibles *via* le RNCPS, pour une durée de cinq années, les affiliations d'un individu à un régime ou une caisse au titre d'un ou plusieurs risques. Sont accessibles sur une période au moins équivalente à une année les autres données :

- Les données centralisées de rattachement permettent à la fois de connaître les organismes dont un individu ressort mais aussi, le cas échéant, d'interroger les bases de gestion des organismes pour vérifier si l'intéressé perçoit ou a perçu des prestations. Seules ces données permettant d'opérer une transaction vers les bases détenant éventuellement des informations sont conservées pendant une durée de cinq années ;
- Toutes les autres données sont directement récupérées dans les bases de gestion, en temps réel ou avec un léger décalage (voir *supra*) : elles disparaissent au terme de la consultation puisqu'alors qu'un utilisateur consulte ces données, elles sont susceptibles d'être modifiées par un agent d'un autre organisme ayant la main sur le dossier concerné et donc susceptible de faire évoluer les informations accessibles *via* la transaction que permet le RNCPS.

2.1 Un exercice possible du droit d'accès et de rectification des données par les usagers mais peu praticable donc peu pratiqué

L'existence du répertoire paraît largement méconnue des assurés. Les assurés n'ont pas la possibilité de visualiser directement les données personnelles *via* le RNCPS, contrairement au portail numérique des droits sociaux - PNDS (voir encadré 2).

Encadré 2 : Le lien entre le PNDS et le RNCPS

Pour les assurés, le portail numérique des droits sociaux (PNDS) constitue le point d'entrée centralisé aux plateformes des organismes sociaux leur permettant, d'une part, d'accéder à des informations générales sur leurs prestations et droits dans les domaines de la santé, de la retraite, du chômage, du logement, de la solidarité et de la famille, et, d'autre part, de consulter les informations précises relatives à leur situation.

Le PNDS et le RNCPS ne présentent pas les mêmes champs de données (même s'ils se recoupent nécessairement).

Pour un champ de données identique, des écarts entre les deux outils sont donc possibles : les données prestations du PNDS ne sont pas alimentées par le RNCPS (du fait des modalités de présentation des données, de mise à jour…).

Le seul lien entre le traitement PNDS et le RNCPS se situe au point de départ du traitement PNDS : à chaque connexion de l'assuré au PNDS, celui-ci interroge, sur la base du NIR conservé dans le système, le répertoire national commun de la protection sociale (RNCPS) afin de déterminer quels sont les organismes gérant des prestations pour l'assuré concerné.

Cette opération permet au système de récupérer auprès des organismes identifiés les informations qu'ils détiennent concernant l'assuré afin de lui afficher un portail personnalisé.[216]

Ce choix peut ne pas manquer d'étonner. Il est directement lié au fait que l'infrastructure technique choisie pour le RNCPS ne permettait pas de résister à la charge potentielle liée au PNDS, charge qui a conduit à construire d'autres échanges d'information, tout en utilisant la partie incontournable du répertoire : la cartographie de la population des usagers (nom et NIR) associée aux couvertures dont ils bénéficient et de leurs organismes de rattachement, soit l'ensemble des « données centralisées de rattachement ».

Les usagers sont informés de leur droit d'accès et de rectification de leurs données *via* différents supports de communication selon les organismes contributeurs (site internet, notamment[217]). Mais les modalités de présentation de ces mentions et de cette faculté sont très variables et différentes selon les organismes. Aussi, ne sont-ils pas toujours informés clairement de l'existence de ce traitement, et sur le fait que les données qu'ils communiquent (notamment les données facultatives, tels que téléphone et adresse électronique) à un organisme de protection sociale sont consultables par l'ensemble des partenaires du RNCPS (ce qui inclut donc les collectivités territoriales et, bientôt nombre d'autres administrations publiques telles que l'ensemble des administrations financières ainsi que les services de police, de gendarmerie et de la sécurité intérieure).

Les usagers ne peuvent légalement s'opposer au traitement de leurs données par le RNCPS. En revanche, ils disposent d'un droit d'accès et de rectification, qu'ils peuvent exercer de manière directe et indirecte :

[216] Cf. Délibération n° 2018-122 du 5 avril 2018 portant avis sur un projet de décret relatif à la mise en œuvre d'un traitement de données à caractère personnel dénommé « portail numérique des droits sociaux (PNDS) (demande d'avis n° 18000827)

[217] Voir par exemples : https://www.ameli.fr/l-assurance-maladie/textes-reglementaires/informations-cnil/mention-d-information-sur-le-rncps.php ; https://www.caf.fr/allocataires/informatique-et-libertes#Autres%20-%20Caf

- Le droit d'accès[218] s'exerce auprès de la CNAV, chargée de la mise en œuvre du traitement ;
- Le droit de rectification[219] s'exerce, d'une part, auprès de la CNAV pour les données d'identification et, d'autre part, auprès de l'organisme concerné, s'agissant des données et informations de rattachement qui le concernent.

Il en découle que les modalités d'exercice de ces droits sont en pratique compliquées, puisqu'il faut demander à la CNAV de pouvoir consulter les données personnelles présentes au RNCPS puis contacter par la suite chacun des organismes pour exercer son droit de rectification. La transparence et la lisibilité de la procédure sont donc potentiellement faibles pour les assurés et leur capacité à l'exercer effectivement des plus réduites.

L'existence de ce traitement est largement méconnue des usagers. La nature, le contenu et le périmètre de ce traitement ne leur sont pas facilement accessibles. L'exercice des modalités de rectification de plusieurs données est compliqué par la nécessité de contacter chacun des organismes séparément. Il n'est pas étonnant que la CNAV n'ait rapporté à la mission aucune demande d'accès de la part d'usagers.

Or, comme le rappelait le Défenseur des droits, une information claire participe à la prévention de la fraude, de par son caractère dissuasif[220]. C'est à ce titre qu'il recommandait en 2017 concernant la lutte contre la fraude sociale de renforcer l'information des bénéficiaires s'agissant de l'intensité de la coopération inter organismes et des pratiques et usages en matière de droit de communication. De fait, l'ensemble de la réglementation conduit à considérer avec une attention très forte ces questions d'information des usagers sur le traitement de leurs données et leur capacité à intervenir simplement à cet égard.

2.2 Une gestion des habilitations des utilisateurs strictement encadrée mais insuffisamment contrôlée

Indépendamment de la sensibilité intrinsèque du NIR, les informations contenues dans le RNCPS et présentées à l'écran offrent une vision logique (et éphémère[221]) à 360° de la situation complète d'un individu s'agissant de sa protection sociale.

Dès lors, la gestion et le contrôle régulier et récurrent des habilitations individuelles doivent faire l'objet d'une attente toute particulière de la part des opérateurs autorisés à accéder au RNCPS pour garantir la confidentialité des données et leur bon usage (encadré 3).

Encadré 3 : Les accès directs (habilitations des utilisateurs) et indirects (exercice du droit de communication) aux données accessibles *via* le RNCPS

Accès direct : les textes prévoient que le RNCPS est ouvert aux agents des organismes de sécurité sociale individuellement désignés et dûment habilités « *dans le cadre de leurs missions* » et, pour les collectivités territoriales ou un centre communal ou intercommunal d'action sociale, aux agents individuellement désignés et dûment habilités « *pour les procédures d'attribution d'une prestation d'aide sociale* » et « *aux seules fins de vérifier les conditions d'accès à l'aide sociale* » [222].

[218] Article 39 de la loi Informatique et libertés
[219] Article 40 de la loi Informatique et libertés
[220] Voir Défenseur des droits, *Lutte contre la fraude aux prestations sociales : à quel prix pour les droits des usagers ?*, rapport particulier, septembre 2017.
[221] En l'absence de centralisation ou de stockage des données, cf. limites techniques du RNCPS évoquées *supra*.
[222] Voir article R114-29 CSS.

Par ailleurs, cet accès direct a été progressivement ouvert par la loi (i) en 2017, aux entreprises fournissant des tarifs définis par la loi sur la base de critères sociaux (EDF, STIF…) ; (ii) en 2018 (a) aux agents de l'inspection du travail, (b) aux officiers et agents de police judiciaire, (c) aux agents des douanes et des services fiscaux, (d) aux agents de TRACFIN. Les modalités opérationnelles d'accès de ces agents et entités au RNCPS sont en cours de détermination, sous l'égide de la Mission interministérielle de coordination anti-fraude (MICAF).

Accès indirect : toutes les données du RNCPS sont, par exception, également communicables à d'autres acteurs que ceux pouvant le consulter : procureurs de la république (articles 60-1 et 77-1-1 du code de procédure pénale); juges d'instruction (article 81 du code de procédure pénale) ; défenseur des droits (article 20 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits) ; commissions de surendettement (article L. 313-3 du code de la consommation) ; comptables publics de l'État, uniquement dans le cadre du recouvrement des créances hospitalières (article L. 115 du CSS)[223].

La consultation du répertoire est strictement encadrée. Elle ne peut s'exercer que dans un cadre sécurisé. La mission note que la liste des organismes ou services autorisés à consulter le RNCPS est en partie établie au niveau législatif ce qui n'est pas nécessairement conforme avec le partage établi par les articles 34 et 37 de la Constitution. De fait, un éventuel classement au niveau réglementaire de la liste des agents et entités habilitées ne serait pas incompatible avec une gestion sécurisée des habilitations et des accès.

2.2.1 La délégation justifiée des habilitations aux organismes utilisateurs

En raison du nombre très important d'utilisateurs, la gestion des habilitations a été déléguée par la CNAV à la plupart des organismes partenaires. Ces derniers déterminent la liste des agents habilités à accéder au RNCPS en particulier pour contrôler l'identification des personnes, apprécier leurs droits et lutter contre la fraude. Ainsi, les modalités de consultation d'EOPPS sont fixées dans la convention-type signée par la CNAV avec chaque organisme partenaire. Seules les habilitations des utilisateurs de quelques organismes de petite taille sont gérées directement par la CNAV (CLEISS…).

Dans les organismes relevant de réseaux, les directeurs des organismes locaux habilitent individuellement les agents intervenant dans la prise en charge des assurés, à raison de leurs attributions respectives et dans la limite du besoin d'en connaître. Par exemple, dans les CAF, les paquets d'habilitations, qui comprennent ou non l'accès au RNCPS, diffèrent selon les fonctions exercées par les agents.

Dans la plupart des organismes, il n'existe pas de charte spécifique pour les utilisateurs concernant le bon usage du RNCPS. Différents cas d'usage sont répertoriés dans diverses instructions nationales et/ou locales. Par exemple :

- Dans le réseau URSSAF, des lettres collectives précisent le cadre d'utilisation du RNCPS[224], ainsi que des fiches de modes opératoires (MOP) ; une charte d'utilisation du RNCPS est également prévue[225] ; localement, des instructions existent, par exemple consulter le RNCPS dans le cadre du traitement des affaires du circuit des réquisitions[226] ;

[223] Voir la note technique de la CNAV de décembre 2013.
[224] Voir les lettres collectives n° 2012-000041 et n°2013-0000204.
[225] Voir page 3 du mode opératoire n°2014-017 de l'URSSAF Rhône Alpes.
[226] Voir la loi dite « Béteille » soit la loi n°2010-1609 du 22 décembre 2010 relative à l'exécution des décisions de justice, aux conditions d'exercice de certaines professions réglementées et aux experts judiciaires.

- Dans les CAF, une lettre au réseau resitue l'utilisation du RNCPS, dans le cadre plus global de la mise en œuvre de référentiel de personnes[227] ; les utilisateurs disposent de consignes d'utilisation des portails partenaire en ligne, sur leur « espace documentaire des métiers de la relation de service » ; on y trouve notamment un tableau référençant les données disponibles, par portail (voir *infra*) ; en cas d'information divergente pour une donnée de même nature au sein des portails, consigne est donnée d'appliquer la donnée la plus défavorable, dans l'attente d'un justificatif de l'allocataire.

Au-delà, les consignes données dans les organismes ont une importance majeure. Par exemple, une note locale d'une CAF rappelle les modalités d'utilisation des portails EOPPS et AIDA, la sensibilité et la confidentialité des données mises à disposition. Elle détaille leurs modalités de prise en compte. Ainsi « *seules les ressources, les situations professionnelles et les données d'un titre de séjour fourni par l'allocataire peuvent être récupérées dans les portails pour rectifier ou compléter les données déclarées par l'allocataire (…)* »[228]. Mais ces consignes locales s'entendent sans préjudice de l'accompagnement des utilisateurs assurés dans les applications métier : par exemple, des tableaux synoptiques permettent aux agents de savoir quelle information chercher où (schéma 1). La mission n'a pu constater un tel accompagnement des organisateurs dans les autres organismes et souligne l'intérêt d'une présentation de ce type.

Schéma 1 : Tableau recensant les données par portail mis à disposition des utilisateurs de la branche famille

Portails avec indication de la donnée et des familles de risques à détecter	Etat civil / nationalité	Résidence en France - adresse	Situation familiale	Situation professionnelle / charge d'enfant	Ressources	Logement
Aida	X pour vérifier l'identité et le Nir devant être en adéquation avec Nims et Rncps	X pour vérifier si l'adresse est identique à Nims	X	X	X	X pour vérifier si l'adresse est identique à Nims
Rgcu		X	X	X	X	
Rncps	X	X	X	X	X	X
Ficoba		X	X		X	X
Agdref	X					
Dpae		X		X		
Sirdar				X		
Sites Internet (Societe.com - Infogreffe)			X	X	X pour vérifier si des revenus non-salarié sont déclarés	X pour vérifier le gérant de la Sci connu sous Nims
Vérification en ligne des avis d'imposition		X pour vérifier la résidence	X pour vérifier si l'avis d'impôt est réalisé au titre d'un couple (le numéro fiscal est obligatoire pour avoir accès)		X	
Portail des travailleurs indépendants		X	X	X	X	X pour vérifier le gérant de la Sci connu sous Nims

Source : CAF

D'une manière générale, il s'avère que les utilisateurs rencontrés par la mission au sein des organismes de sécurité sociale étaient particulièrement sensibilisés au caractère personnel et confidentiel des informations qu'ils étaient amenés à connaître, pour les besoins de leur métier.

[227] Voir la lettre au réseau n°2014-100 du 23 juillet 2014, relative au « point de situation sur le la gestion des référentiels des personnes ».
[228] Note locale CAF concernant les portails EOPPS et AIDA.

2.2.2 Des modalités de contrôle de gestion des habilitations à reprendre

Les modalités de gestion des habilitations sont différentes, selon le mode de consultation. Ainsi, s'agissant respectivement des connexions *via* :

- Le portail EOPPS, une revue périodique des habilitations attribuées aux agents est effectuée par les organismes utilisateurs ; elle est communiquée à la CNAV qui centralise l'ensemble des habilitations accordées ;
- Le web service (cas de la majorité des utilisateurs de la CNAF et de la MSA), la CNAV n'a pas connaissance du nombre d'utilisateurs habilités ; la gestion et le contrôle des habilitations est donc assurée par chacun des organismes et réseaux partenaires selon le cadre qu'il détermine ;
- Le portail « employeurs » (dénommé PEPS) mis à disposition par la Caisse des dépôts et consignations aux collectivités territoriales et à leurs groupements[229], les habilitations sont gérées par la CDC ; à cet égard, une précédente mission avait noté que l'accès au RNCPS avait été, dans un premier temps, ouvert par erreur à l'ensemble des employeurs immatriculés à au moins un des fonds gérés par la CDC ; ce rapport relevait également une relative « *prudence* » des collectivités en matière de délivrance des habilitations d'accès à la consultation du RNCPS[230].

La mission considère que, conformément à l'autorisation de traitement établie en 2009, la CNAV devrait avoir une connaissance exhaustive de l'ensemble des habilitations accordées, indépendamment du mode de connexion au répertoire.

Par ailleurs le traçage des consultations pourrait être amélioré.

Pour permettre de détecter d'éventuelles tentatives d'authentification frauduleuses, les données de connexion[231] sont enregistrées dans un journal permettant notamment la remontée d'alertes aux techniciens habilités de la CNAV. Ce journal, conservé deux ans en ligne et trois ans sur archive, peut le cas échéant être transmis aux autorités judiciaires compétentes. Toutefois, en l'état, ce dispositif de traçage ne permet pas détecter d'éventuels abus de consultation ainsi que des détournements d'usage du RNCPS, en l'absence de l'enregistrement de l'ensemble des informations caractérisant une consultation (identité de l'agent qui a consulté, date et heure de la consultation, NIR(s) consulté(s)).

Seules sont enregistrées les données de connexion comprenant la date, l'heure, l'information, l'adresse IP, l'authentification unique et le message lié à la connexion (échec à la connexion, échec à l'authentification, tentative de connexion, tentative de changement de mot de passe, déconnexion).

Enfin, quand bien même un journal détaillé des connexions réalisées existerait, des contrôles seraient nécessaires pour s'assurer, en particulier, que les connexions réalisées par les collectivités territoriales et les CCAS le sont bien « *aux seules fins de vérifier les conditions d'accès à l'aide sociale* » conformément à l'autorisation donnée.

Ainsi, la mission a constaté pour deux collectivités identifiées en raison de leur utilisation intensive du RNCPS, eu égard à leur taille, que les responsables des structures concernées n'avaient pas connaissance de l'utilisation du RNCPS par leurs services, de sa finalité d'utilisation, ni même de l'identité des utilisateurs qui avaient pu s'y connecter (voir également annexe 3 – données

[229] En particulier les centres communaux et intercommunaux d'action sociale (CCAS et CIAS).
[230] Voir Laurent Gratieux et Olivier le Gall, *L'optimisation des échanges de données entre organismes de protection sociale*, rapport IGAS (2015-090R1) et IGF (2015-N-055), février 2016.
[231] Sous EOPPS

générales)[232]. Dès lors que le portail PEPS est ouvert également aux services RH des collectivités, il importe de renouveler régulièrement les identifiants de connexion au service RNCPS et de rappeler à cette occasion l'unique finalité de consultation au RNCPS autorisée pour les collectivités locales (« *attribuer une aide sociale* »). Au demeurant, le recours extrêmement variable au RNCPS par les collectivités se fait dans des contextes d'usage très variés et plus ou moins encadrés : si la mission a été amenée à constater la matérialité des interventions assurées dans certains départements (Alpes maritimes, Paris, Pas de Calais notamment), elle a constaté par ailleurs que ces usages ne sont ni partagés ni standardisés et que, en dehors des collectivités susmentionnées, la sensibilisation des agents à l'usage du RNCPS et la supervision des utilisations et des habilitations données demeure à construire. Ces insuffisances soulignent indirectement la volonté du législateur qui était d'ouvrir très rapidement l'accès aux collectivités sans accompagner fortement cette évolution. Elle devrait amener à reconsidérer leur intervention dans le dispositif : les collectivités ne font actuellement qu'utiliser le RNCPS sans y contribuer ; or, tant pour leurs usages propres que pour leurs relations avec les autres acteurs de la protection sociale, disposer de la nature des soutiens accordés dans un cadre extralégal ou en complément des dispositifs légaux serait des plus utiles (prendre en compte ces soutiens, éviter à des collectivités de verser des soutiens de mêmes natures aux mêmes bénéficiaires par exemple) ; l'appropriation de l'outil par les collectivités, notamment au regard de la protection des données personnelles et des finalités de consultation est un axe qui doit être analysé.

Par ailleurs, dans les organismes sociaux, les procédures d' « habilitation en cascade », si elles sont généralement bien documentées, rendent plus difficile la vérification de la conformité des usages aux finalités recherchées.

Chaque organisme national a la possibilité de demander à la CNAV un relevé d'usage récapitulant, par agent, le nombre de consultations réalisées. Or, en 2015, seuls deux organismes demandaient régulièrement ces relevés (CNMSS et CCMSA)[233]. Lors de la mission, seule la CNMSS a spontanément déclaré opérer avec la CNAV un retour hebdomadaire des consultations opérées, à des fins de contrôle des habilitations. Ce cadre semble donc devoir être revu et repris.

[232] Une des collectivités a souhaité mettre un terme aux habilitations offertes. L'autre n'a pas donné suite aux interrogations répétées de la mission.

[233] Voir Laurent Gratieux et Olivier le Gall, *L'optimisation des échanges de données entre organismes de protection sociale*, rapport IGAS (2015-090R1) et IGF (2015-N-055), février 2016.

ANNEXE 7 : Choix d'architecture et contraintes techniques d'évolution du RNCPS

Table des matières

ANNEXE 7 : CHOIX D'ARCHITECTURE ET CONTRAINTES TECHNIQUES D'EVOLUTION DU RNCPS 187

1 UN REPERTOIRE POUR ASSURER UN SIMPLE TRAITEMENT DE PRESENTATION DES DONNEES ET NON LA CONSTITUTION D'UNE BASE UNIQUE 189

2 UNE ARCHITECTURE DU TRAITEMENT RELATIVEMENT STABLE DEPUIS 2008 190

3 L'ENRICHISSEMENT DU TRAITEMENT PAR L'AJOUT DE NOUVELLES DONNEES, UN ELEMENT DE COMPLEXITE 192

4 UNE ERGONOMIE DE L'APPLICATION LARGEMENT PERFECTIBLE 194

4.1 UN MOTEUR D'ANALYSES ET D'ALERTES SOUS UTILISE ET MECONNU 195
4.2 UNE AMELIORATION A ENCOURAGER DE LA PRESENTATION DE LA DERNIERE ADRESSE / DES DERNIERES COORDONNEES CONNUES 195

5 UN OUTIL INADAPTE A DES REQUETES COLLECTIVES OU DES CONSULTATIONS DE MASSE, CHRONOPHAGES TANT EN MISE EN ŒUVRE QU'EN EXPLOITATION 198

5.1 UN OUTIL INAPPROPRIE POUR REALISER DES REQUETES COLLECTIVES 198
5.2 DES REQUETES COLLECTIVES OUVERTES A UNE MINORITE D'UTILISATEURS ET PEU PROBANTES QUANT A LEUR PERTINENCE ET A LEUR EFFICACITE 200
5.3 UN BESOIN ENCORE INSATISFAIT DE REQUETAGE 205

Le choix initial (i) d'un répertoire d'identification, permettant un traitement / une transaction allant récupérer les données (le plus souvent en temps réel) dans les bases de gestion des différents acteurs (ii) en lieu et place d'une base de données communes et partagées, donc devant également être mise à jour de manière régulière apparaît rétrospectivement justifié et adapté aux contraintes rencontrées à la fin des années 2000. La constitution d'une base aurait nécessité un travail juridique et technique d'une toute autre ampleur, à l'instar de ce qui a été mis en place progressivement en Belgique pendant les trois dernières décennies. Les travaux de la mission soulignent donc de manière indirecte le bien-fondé de cette option originelle.

Mais ce choix initial d'une architecture distribuée lors de la phase de conception, rend le répertoire peu évolutif au plan technique.

1 Un répertoire pour assurer un simple traitement de présentation des données et non la constitution d'une base unique

La dénomination « RNCPS » prête à confusion : ce répertoire est mal dénommé, puisqu'il ne correspond pas à un « contenu », au sens qu'il renverrait à l'utilisateur des données stockées dans une base unique, commune et centralisée.

Ce répertoire est un traitement, qui nécessite, à chaque consultation, d'interroger plusieurs bases de gestion tiers, pour obtenir des données qui ne sont conservées que de manière temporaire, le temps de l'interrogation. Les données complémentaires de prestations demeurent localisées dans les différents et multiples systèmes d'information des organismes chargés d'alimenter le RNCPS et sont transmises en temps réel au RNCPS à chaque consultation.

Ce traitement se réduit donc à une simple interrogation d'autres bases de données, à des fins exclusives de présentation desdites données dans un écran de consultation par l'utilisateur.

Les données recueillies *via* le RNCPS n'ayant pas un caractère opposable, il n'est pas possible de mettre à jour les données du RNCPS dans une autre base (comme par exemple, la dernière adresse transmise par l'allocataire à un organisme). Tel est aussi le cas pour l'ensemble des services offerts par le portail EOPPS : la CNIL souligne que « *le portail [EOPPS] ne permet que la consultation des données, et aucune interconnexion des données, ni aucune extraction ne seront possibles* »[234].

D'autres dispositifs ont été développés par la CNAV parallèlement au RNCPS, notamment le « dispositif de gestion des échanges » (DGE), conçu pour un fonctionnement inter régimes dans une perspective de centralisation des échanges entre les administrations et la sphère sociale. Ce dispositif a notamment été évalué par de précédents rapports d'inspection[235].

Dès lors qu'il n'est pas possible d'extraire les données, et en l'absence d'entrepôt de données, il n'est pas possible non plus d'effectuer d'autres traitements de données, à partir du RNCPS, consistant par exemple en des opérations de *datamining* d'ampleur ou en reconstituant un « lac de données » considérable à partir des informations de gestion disponibles dans les bases des différents acteurs.

---

[234] Délibération n°2010-296 du 15 juillet 2010 portant avis sur un projet d'acte réglementaire relatif à l'accès aux services offerts par la Caisse Nationale d'Assurance Vieillesse sur l'Espace des Organismes Partenaires de la Protection Sociale (EOPPS - Demande d'avis n°1425431).

[235] Voir Laurent Gratieux et Olivier le Gall, *L'optimisation des échanges de données entre organismes de protection sociale*, rapport IGAS (2015-090R1) et IGF (2015-N-055), février 2016 ; Laurent Caussat, Antoine Delattre, Michel Fuzeau et Emmanuelle Walraet, *La modernisation de la délivrance des prestations sociales*, rapport IGAS (2017-039R) et IGF (2017-M-021), juin 2017.

Cette approche est non seulement juridiquement impossible dans le cadre actuel mais elle n'est surtout pas envisageable à date techniquement *via* le RNCPS.

De fait, le passage à une approche « *big data* » unique et partagée au sein de la sphère sociale nécessite de trouver des réponses aux trois contraintes rencontrées, communément appelés les « 3V »[236] :

- La contrainte de volume soit la quantité totale de données stockées ; elles sont ici considérables et relèvent de silos techniques et métiers distincts ;
- La contrainte de vélocité soit la fréquence à laquelle de nouvelles données sont créées (mises à jour) et doivent être stockées ; cette fréquence est, dans la sphère sociale, particulièrement importante ;
- La contrainte de variété soit l'hétérogénéité des structures de données qui rend difficile leur traitement et leur rapprochement.

La mise en place d'une telle démarche se heurte donc, dans le champ de la protection sociale, domaine manipulant des données importantes en volumes et en nombre, manipulées par de nombreux organismes, et présentant un haut degré de sensibilité nécessitant une recherche systématique de préservation de la confidentialité et des droits des usagers, à des contraintes d'une ampleur sans comparaison par rapport aux autres sphères d'actions publiques ou privées. Le RNCPS peut constituer une première brique en ce qu'il permet de récupérer une information qualifiée correspondant à un individu déterminé, auprès de nombreux organismes ; information qui est travaillée pour (sous EOPPS) être présentée de manière standardisée (noms des prestations et concepts, système d'alertes…). Mais le RNCPS, dès lors qu'il est une simple transaction ne peut se substituer ni être assimilé à un éventuel « lac de données » inter régimes permettant de répondre à l'idéal type du « *big data* ».

Aussi, actuellement, les opérations de *datamining* sont menées en interne à partir des bases de données dans certaines branches, mais non au niveau inter régimes. Elles consistent largement à modéliser de manière prédictive, par l'utilisation d'algorithmes, la recherche d'atypies ou d'incohérences et de recherche de liens entre les différentes prestations versées à des bénéficiaires et à visualiser, *via* les applicatifs de présentation, soit des comportements frauduleux, soit –de manière nettement moins prononcée- des situations potentielles de non recours.

2 Une architecture du traitement relativement stable depuis 2008

Les travaux d'architecture du dispositif et les spécifications fonctionnelles définissant la construction, l'alimentation et la consultation du répertoire n'ont pas sensiblement évolué depuis 2008. Le traitement RNCPS consiste, à chaque consultation, après avoir interrogé le SNGI (NIR), puis les données de rattachement d'un assuré à un ou plusieurs organismes (données centralisées de rattachement[237]), à interroger chacune des bases des organismes contributeurs concernés - sauf exception[238].

Les données contenues dans le RNCPS sont, d'une part, les données communes d'identification (DCI) extraites du SNGI, qui permettent d'identifier chaque bénéficiaire de prestation, les données

[236] Voir par exemple https://superdatacamp.com/3v-big-data/.
[237] Seules les données centralisées de rattachement (DCR) sont centralisées à la CNAV.
[238] La CNAV héberge les données de certains régimes, lesquelles sont mises à jour au moins une fois par mois.

centralisées de rattachement (DCR), qui mentionnent, pour chaque bénéficiaire, les organismes lui servant les prestations, et les données complémentaires de prestations (DCP), précisant la nature de ces prestations, leurs dates d'effet et leurs montants (encadré 1).

Encadré 1 : Les données accessible dans le RNCPS

La transaction permet aux utilisateurs d'accéder aux :

(i) Données communes d'identification extraites du SNGI : NIR ; nom de famille, et le cas échéant, prénom marital ou d'usage, et les prénoms ; le sexe, la date et le lieu de naissance ; le cas échéant, la mention du décès ;

(ii) Données centralisées de rattachement : les identifiants des organismes auxquels le bénéficiaire est rattaché dans les cinq dernières années, le cas échéant, le domaine de risques ; la date de début et la date de fin de rattachement, ainsi que le motif de fin de rattachement et les dates de mise à jour de ces informations ;

(iii) Données complémentaires de prestations : nature des droits ou prestations, classification par risque, groupe et sous-groupe ; date d'effet de chacune des prestations ; état de chacune des droits ou prestations ; qualité du bénéficiaire ; le cas échéant, mention d'un double rattachement justifié ; adresse déclarée pour l'ouverture du droit ou versement de la prestation, date d'effet de cette adresse ; numéros de téléphone et adresses électroniques ;

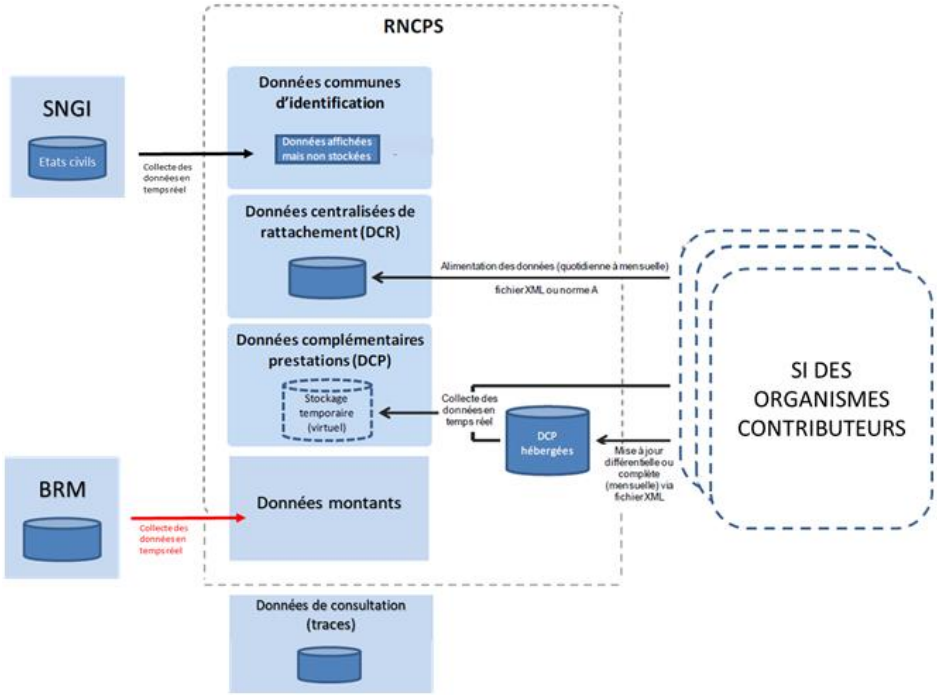
(iv) Montants des prestations : mois de versement ; organisme ; prestation ; montant net fiscal ; montant non imposable ; montant net versé ; date de début de période, date de fin de période ; montant brut.

Seules les données de rattachement (DCR) sont centralisées à la CNAV. Les organismes contributeurs conservent les données concernant les prestations (DCP) et les rendent accessibles en temps réel lors de la consultation du répertoire, par web service répondant au standard InterOPS. Quelques régimes n'ayant pas les moyens de permettre cette consultation en temps réel ont délégué à la CNAV l'hébergement de leurs données de prestations, lesquelles sont alors actualisées périodiquement, mensuellement *a minima* (voir *supra*).

Le schéma de déroulement d'une consultation individuelle, une fois le NIR et le nom du bénéficiaire saisis, est le suivant (graphique 1) :

- Vérification du NIR dans le SNGI ;
- Lecture de la partie « données centralisées de rattachement » afin de déterminer la liste des organismes contributeurs à interroger ;
- Acquisition du complément d'informations :
  - Soit par l'activation des services temps réel vers les partenaires concernés pour récupérer les informations que le RNCPS ne détient pas physiquement ;
  - Soit la lecture dans les « données complémentaires de prestation hébergées » si les données sont hébergées par l'opérateur ;
  - Par l'activation d'un flux vers le dispositif de ressources mensuelles (DRM) pour disposer des montants des prestations ;
  - Recherche d'anomalies à partir de règles d'incompatibilité entre les données ou de comparaison permettant de détecter des oublis potentiels d'attribution de droits ;
  - Affichage des données, qui ne sont stockées que temporairement, le temps de la consultation. Le résultat de ce moteur de recherche est également restitué à l'utilisateur (bouton « analyse ») ;
  - Traçage de la connexion.

Graphique 1 : Schéma de fonctionnement du traitement RNCPS



Source : CNAV

Cette architecture a été modifiée en 2020, après plusieurs années de travaux. Depuis mai 2020, le RNCPS affiche, *via* le DRM, le montant des prestations en espèces servies par les organismes de protection sociale faisant l'objet d'une déclaration dans la cadre du dispositif PASRAU (Passage des revenus autres) sur une période de 12 mois. Ainsi, le RNCPS permet désormais d'accéder, d'une part, aux données de gestion dans les systèmes des différents acteurs de la protection sociale et, d'autre part, aux données mutualisées et partagées concernant les revenus de remplacement.

L'évolution d'une architecture décentralisée pour une architecture centralisée ou « orientée service » n'a pour le moment pas été envisagée. Elle nécessiterait de modifier l'autorisation de traitement et aboutirait à créer un nouveau dispositif. Pour la CNIL, aucun obstacle juridique ne s'oppose à une telle évolution (conception d'un « coffre-fort » des données d'un citoyen), sous réserve de respecter les obligations préalables à la mise en œuvre des traitements de données personnelles qui incombent aux responsables de traitement ou à leurs sous-traitants.

3 L'enrichissement du traitement par l'ajout de nouvelles données, un élément de complexité

Le choix d'architecture décidé initialement pèse sur d'éventuels ajouts de données. Le répertoire permet d'effectuer un traitement, et non de solliciter une base de données unique. Tout ajout de données nécessite donc une évolution du traitement, donc de nouveaux travaux de maintenance évolutive potentiellement conséquents et coûteux, à l'échelle de l'ensemble des organismes contributeurs (soit près d'une centaine organismes), auxquels s'ajoutent d'incontournables coûts de coordination. Ces différentes contraintes allongent les délais de réalisation et renchérissent les coûts d'investissement. Elles conduisent *de facto* à prioriser simultanément ces développements dans l'ensemble de la sphère sociale puisque tous les organismes sont dépendants les uns des autres, cette action de priorisation ayant logiquement un effet sur les plans de charges propres à chaque acteur.

L'exemple de l'ajout du montant des prestations est illustratif de ces difficultés. Cinq années auront été nécessaires pour intégrer les montants des prestations en espèces au RNCPS. Une fois cette intégration réalisée, la Cour des comptes a critiqué les modalités retenues, en mode « *dégradé* », regrettant un niveau de détail « insuffisant », et l'ajout des seules prestations entrant dans l'assiette des revenus imposables[239] (encadré 2).

Encadré 2 : L'ajout des montants de prestations dans le RNCPS

En 2012, la LFSS prévoit des échanges de données supplémentaires, portant « *notamment sur les montants des prestations en espèces servies* » et une mise en œuvre de cette fonctionnalité « *avant la fin de l'année 2012* ». La LFSS 2015 réitère l'objectif de mise en œuvre de cette disposition et fixe au 1er janvier 2016 la présentation dans le RNCPS du montant des prestations en espèces. Elle y ajoute également les « *informations permettant d'attester du respect des conditions de résidence* ».

Plutôt que de diligenter des développements spécifiques, la maîtrise d'ouvrage a finalement opté pour la réutilisation des données issues des dispositifs existants (déclaration sociale nominative - DSN et dispositif passage des revenus autres - PASRAU) *via* le dispositif de ressources mensuelles - DRM, bien que la codification des prestations ne soit pas identique dans le RNCPS, qui recense 120 prestations, et dans le flux PASRAU, qui établit 47 classes de ressources (norme NEORAU soutenant PASRAU et complétant la norme DSN). Comme l'indique le cahier des charges et les spécifications fonctionnelles, il n'y a aucun lien entre les données complémentaires de prestations RNCPS et les montants récupérés dans le dispositif ressources.

La norme NEORAU, initialement conçue pour le prélèvement à la source - PAS, autorise des regroupements par classes de ressources, ce qui ne permet pas, pour le moment, de garantir une parfaite association entre un montant et une prestation. Ainsi, il n'y a pas, par exemple, de distinction entre droit propre et droit dérivé en retraite par exemple et tous les montants pour une même catégorie de prestation sont cumulés (alors que l'on dispose du montant brut pour chacune d'elle sans toutefois pouvoir l'identifier).

Toutefois, depuis le 1er trimestre 2020, les montants de toutes les prestations déclarées *via* PASRAU sont visibles dans le RNCPS avec un recul historique de 12 mois maximum[240], en net en affichage principal et en brut en secondaire (au fur et à mesure de l'alimentation par les déclarants).

La complexité liée aux ressources aurait nécessité un accompagnement des agents habilités à les consulter pour éviter toute mauvaise interprétation. Ainsi, à titre d'exemple, les prestations familiales sont associées à chaque bénéficiaire alors qu'elles concernent la totalité du foyer. Cette notion de foyer ne figure pas au RNCPS et le lecteur ne doit pas tirer les conclusions que ces sommes sont versées à l'unique profit de la personne dont le profit est consulté.

Une des pistes d'amélioration de la DSS inclut des travaux de mise en cohérence entre la norme NEORAU et la catégorisation retenue pour le RNCPS.

Source : mission d'après DSS

L'enrichissement du traitement permis par le répertoire donne lieu à des débats et échanges réguliers. Ces propositions ont, pour certaines d'entre elles, fait l'objet d'analyses contrastées par les précédents rapports[241]. Par exemple, un précédent rapport avait écarté la possibilité d'inclure dans le RNCPS les prestations, aides et soutiens versés par les collectivités territoriales (départements,

[239] Cour des comptes, *La lutte contre la fraude aux prestations sociales : des progrès trop lents, un changement d'échelle indispensable*, Communication à la commission des affaires sociales du Sénat, septembre 2020

[240] Historique nécessaire pour répondre aux éventuelles questions / réclamations concernant le calcul de la revalorisation différenciée des retraites, mise en œuvre en 2020.

[241] Voir Laurent Gratieux et Olivier le Gall, *L'optimisation des échanges de données entre organismes de protection sociale*, rapport IGAS (2015-090R1) et IGF (2015-N-055), février 2016 ; Laurent Caussat, Antoine Delattre, Michel Fuzeau et Emmanuelle Walraet, *La modernisation de la délivrance des prestations sociales*, rapport IGAS (2017-039R) et IGF (2017-M-021), juin 2017.

CCAS, communes et groupement ayant délégation AS), du fait de l'ampleur du chantier (SI, définition données pratiques de gestion…)[242].

La mission était également interrogée sur l'opportunité de faire du RNCPS le réceptacle d'une adresse « officielle ». En l'état, les coordonnées de domiciliation du bénéficiaire sont transmises par les organismes contributeurs au RNCPS. Il s'agit le plus souvent de l'adresse, plus rarement de l'adresse électronique ou du numéro de téléphone, bien qu'il soit prévu que ces derniers sont transmis « *au RNCPS si elles sont fournies par le bénéficiaire à l'organisme concerné*[243] ».

Au terme de ses travaux, la mission constate que la recherche d'une adresse à jour est de loin le premier motif de consultation du RNCPS (voir annexes 4 – enquête et 5 – analyse des usages) : un besoin réel existe pour simplifier l'affichage des données de contact et les rendre plus complets, par exemple *via* un onglet spécifique (voir également sur ce sujet annexe 9 – réflexions sur le domicile).

Les autres ajouts ou enrichissements estimés utiles, qu'ils soient introduits *via* le RNCPS ou par d'autres voies sont identifiés par ailleurs (annexe 5- analyse des usages). Ils concernent par exemple le statut marital, la composition du foyer, les liens avec les ayant-droits font partie des demandes récurrentes des utilisateurs consultés par la mission, de même que des précisions sur les montants, les dates de paiement des prestations, la connaissance des ressources et des données fiscales.

4 Une ergonomie de l'application largement perfectible

Quelles que soient les modalités de consultation (sous EOPPS, *via* web services ou *via* les applications métier), les concepteurs du traitement « RNCPS » ont été amenés à réaliser un tour de force, celui d'arrêter un « langage commun et partagé » entre les différents acteurs. Ainsi, les libellés retenus (prestations, organismes…) sont standards. De même, un travail d'ensemble très important a été effectué pour développer des alertes consultables par l'utilisateur à sa seule initiative (concernant surtout des situations de cumuls impossibles de prestations ou couvertures ou d'absence de recours à une prestation dans le cadre d'une logique de droits connexes).

Mais la définition d'un langage commun et l'appropriation d'un outil partagé, structuré forcément de manière différente par rapport aux autres applications métiers existantes, justifie un effort d'accompagnement, de pédagogie et de formation. Il nécessite également un travail particulier sur les logiques d'affichage et l'accès aux différentes fonctionnalités. Sur tous ces volets, les travaux de la mission permettent d'identifier des axes d'amélioration.

En 2020, un audit sur l'ergonomie et la conception graphique de l'outil a pointé un certain nombre d'améliorations possibles de l'interface graphique[244]. Certains points relevés se recoupent avec les besoins identifiés par la mission dans le cadre de ses travaux, par exemple le regroupement de l'onglet prestations et historique des prestations, la modification du graphisme de certains éléments (qui apparaissent comme des liens hypertexte alors qu'ils ne peuvent pas être activés…), une aide en ligne plus intuitive et un onglet « consultation collective » plus ergonomique, pour ceux qui y ont accès.

[242] Voir Laurent Gratieux et Olivier le Gall, *L'optimisation des échanges de données entre organismes de protection sociale*, rapport IGAS (2015-090R1) et IGF (2015-N-055), février 2016.
[243] Délibération n°2009-211.
[244] cf. 201211 - CMOAD - 3 - Refonte IHM.pptx

4.1 Un moteur d'analyses et d'alertes sous utilisé et méconnu

Le RNCPS comporte un module d'analyse, qui synthétise sous forme de tableau de bord un ensemble de messages pour alerter l'utilisateur sur des anomalies ou des incohérences potentielles, s'agissant de l'incompatibilité de prestations entre elles, ou pour signaler un cas de non-recours (logique de droits connexes). Cette fonctionnalité n'est logiquement pas proposée aux utilisateurs passant par le portail PEPS (collectivités territoriales et leurs groupements) : elle ne concerne que les prestations gérées par les organismes de protection sociale.

Les signalements opérés résultent de l'application de règles prédéfinies et contenues dans un moteur de règles. Ces règles sont de différents types (unicité par organisme, exclusions, présomption de manque, spécifiques aux adresses…) et mettent en regard une ou plusieurs prestations servies par un ou plusieurs organismes[245]. Un signalement seul ne suffit pas à acter de l'existence d'une anomalie, voire d'une fraude. Il doit être complété par une analyse détaillée, une lecture de l'ensemble des règles applicables par le régime considéré, pour permettre au technicien du régime compétent de conclure ou non à l'existence d'une anomalie (qui ne correspond pas forcément à une fraude mais aussi à un oubli, une inexactitude ou une erreur de gestion le cas échéant).

Les travaux de la mission mettent en avant que nombre des utilisateurs interrogés méconnaissent cet outil ou ne savent pas comment l'activer[246]. Ceux qui l'utilisent n'ont pas toujours jugé cet apport utile et ne savent pas toujours exactement ce que recouvre cette notion d'alerte et le traitement dont elle doit faire l'objet. En effet, la justesse des contrôles de cohérence opérés est en partie conditionnée par l'exhaustivité des données transmises par les organismes, d'autant que le service permettant de visualiser les erreurs générées lors de la collecte des données, qui avait été développé en 2015, n'a pas été mis en production. Il devrait toutefois, d'après la CNAV, être opérationnel à la fin du mois de juin 2021.

Par ailleurs la première version de ce moteur de règles n'a pas été enrichie par de nouvelles règles, à la suite de la collecte des montants issus du flux DRM.

Au final, la mission estime nécessaire de réexaminer la présentation, l'ergonomie et les règles régissant ses analyses et alertes. Elle souligne l'opportunité de renforcer les signalements facilitant l'accès aux droits. Elle estime justifiée une évolution de l'outil sur ce point, accompagnée d'une formation et d'une sensibilisation des utilisateurs, condition *sine qua non* pour que les usages évoluent dans les faits.

4.2 Une amélioration à encourager de la présentation de la dernière adresse / des dernières coordonnées connues

Le RNCPS permet un traitement, qui, par nature, n'a en aucun cas vocation à permettre d'enregistrer les adresses dans une base centralisée. Ces adresses demeurent dans chaque système d'information de chacun des organismes contributeurs. Or, concernant notamment les adresses, ces derniers ont déterminé leurs propres règles de gestion. Un organisme peut enregistrer, pour un même bénéficiaire, plusieurs adresses : par exemple, la branche recouvrement enregistre l'adresse du domicile, l'adresse de correspondance, l'adresse professionnelle. Lorsqu'un usager déclare un

[245] Le fonctionnement de ce moteur d'analyse et l'ensemble de ces nombreuses règles sont détaillés de la page 60 à 95 du guide utilisateur du RNCPS, téléchargeable depuis le répertoire.
[246] Dans certains cas, ce module d'aide à la décision reste grisé tant que l'onglet « prestations « n'a pas été activé.

changement de coordonnées (postale ou électronique, téléphoniques) par formulaire électronique[247], la mise à jour est opérée dans les bases de chacun des organismes.

Seule la dernière adresse (les dernières coordonnées[248]) déclarée à un organisme est transmise *via* le RNCPS. Les informations proposées à l'utilisateur précisent en outre parfois si le dernier envoi à cette adresse a été en échec (plis n'habite pas à l'adresse indiquée – NPAI). Ainsi, lorsqu'un agent interroge le RNCPS, il ne peut obtenir pour un individu donné que la dernière adresse déclarée par cette personne aux organismes qui lui servent des droits ou prestations au moment de la consultation. Il n'existe aucun historique de ces adresses.

Alors que la recherche d'une adresse est l'un des principaux motifs de consultation du RNCPS, les utilisateurs interrogés par la mission indiquent se baser la plupart du temps sur l'adresse utilisée par la CAF ou l'organisme d'assurance maladie (CPAM en particulier) dès lors que celle-ci n'apparaît pas en NPAI. En effet, il y a une présomption de fiabilité de ces informations du fait que ces organismes sont ceux qui échangent le plus fréquemment avec les usagers.

La mission a été interrogée sur l'intérêt de retenir comme adresse sociale de référence le domicile fiscal (voir annexe 9). Le RNCPS, répertoire permettant un traitement, n'a pas été conçu pour en faire le réceptacle de l'adresse d'un bénéficiaire. En revanche il pourrait présenter la dernière adresse connue et valable, communiquée par les organismes partenaires à deux conditions : que cette information soit remontée et que des règles de priorité soient retenues en gestion (en cas de conflit entre deux adresses postales réputées fiables, quelle adresse est retenue à titre principal par exemple). En tout état de cause, une clarification doit être apportée en ce qui concerne l'usage de ces données de contact : il conviendrait de compléter la circulaire de la DSS, établie en 2013, pour préciser que les coordonnées d'adresse trouvées dans le RNCPS peuvent légitimement être utilisées pour réexpédier un courrier revenu NPAI.

De même, le RNCPS peut contenir les numéros de téléphone et les adresses électroniques, s'ils ont été fournis par le bénéficiaire. Il s'avère que ces données de contact sont très peu exploitées par les organismes de sécurité sociale, faute de clarification sur la portée de l'autorisation donnée[249]. Des utilisations récentes de ces données ont été faites dans le contexte de crise sanitaire[250]. La déclaration sociale nominative comprend aussi des données de contact qui sont souvent incomplètes (voir annexe 9 – réflexions sur le domicile).

Enfin, il est envisagé (graphique 2), dans le cadre du Schéma stratégique des systèmes d'information de la sécurité sociale (SSSIS), entre 2018 et 2022, une évolution du système national de gestion des identifiants (SNGI). Cette évolution conduirait à compléter le SNGI, d'une part, par des données enrichies d'état civil (liens de filiation notamment) et, d'autre part, par des coordonnées de contact. Le chantier est confié à deux chefs de file : la CNAV (gestion de l'état civil et compléments d'identification) et la CNAM (coordonnées de contact). Tous les organismes de protection sociale seraient amenés à contribuer à ce chantier, la caisse des français de l'étranger (CFE) étant logiquement amenée à jouer un rôle spécifique pour la population des expatriés. Trois livrables sont associés à ce projet :

---

[247] https://psl.service-public.fr/mademarche/JeChangeDeCoordonnees/demarche?execution=e1s1

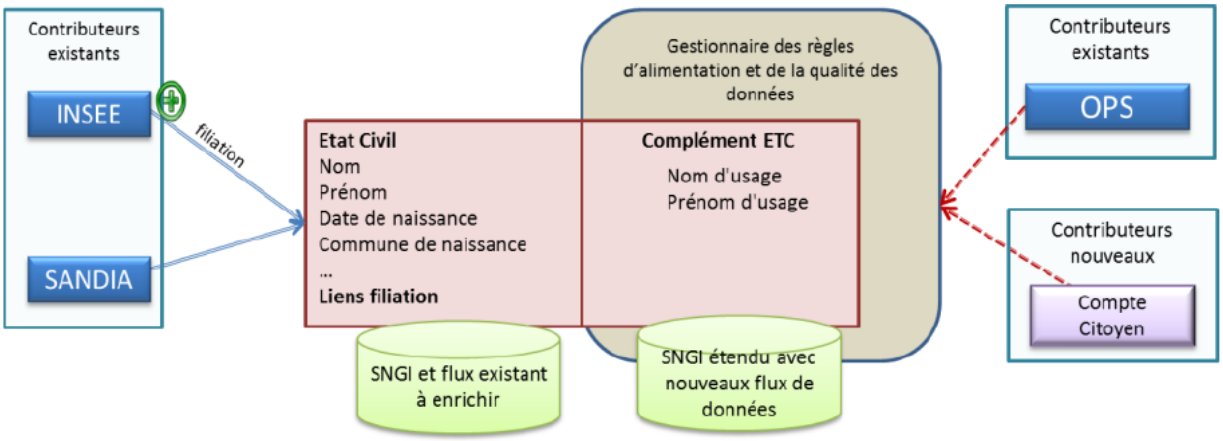
[248] Contrairement à la collecte d'une adresse postale, qui est obligatoire, la communication par un bénéficiaire à un organisme d'un numéro de téléphone et d'une adresse électronique est facultative. Toutefois en cas de communication de ces données à un organisme de sécurité sociale celles-ci sont consultables par l'ensemble des partenaires du RNCPS dès lors que l'organisme contributeur permet d'y accéder.

[249] Cf. note de la CNAV remis à la mission IGAS du 24 mars 2021.

[250] Les organismes d'assurance maladie dans le cadre de leurs démarches de *contact tracing* et d'aller vers ont ainsi indiqué utiliser le RNCPS dans ce cadre sans pour autant toujours trouver l'ensemble des informations proposées.

- La « définition des objets métiers individus » (c'est à dire les éléments devant être rattachés à chaque individu dans le système pour permettre la gestion des prestations et le recouvrement des prélèvements notamment les liens de filiation, les identifiants, les adresses et autres coordonnées… avec, en perspective un travail d'harmonisation et de standardisation) ;
- La mise à disposition d'un « SNGI enrichi ou de nouveaux gisements » soit, alternativement ou cumulativement, l'ajout des nouvelles données au SNGI actuel, la mise en place d'une base commune et partagée contenant les différentes informations, le déploiement d'API permettant d'aller récupérer les données idoines auprès des SI cibles ;
- Un « télé-service de mise à jour », l'objectif étant ici de faire en sorte que le principe « dites-le nous une fois » devienne une réalité pour permettre à un usager de faire état d'un changement de situation (familiale, matrimoniale, domiciliation…) par une télé-procédure unique, l'information étant ensuite transmise aux différents opérateurs de la protection sociale pour que ceux-ci prennent ce changement en compte.

Graphique 2 : Enrichissement du Système national de gestion des identifiants (SNGI) à l'horizon 2022



Source : CNAV

Le contexte de crise sanitaire a perturbé la mise en œuvre des différents actions et travaux identifiés dans le cadre du SSSIS. Il a eu un impact certain sur l'activité et les charges des deux chefs de file de ce projet. Les axes stratégiques identifiés demeurent préparatoires et présentent à ce stade un haut degré de généralité. Ils ne préjugent pas nécessairement de la solution organisationnelle et technique retenue *in fine*.

Dans ce contexte de travaux envisagés, la mission appelle l'attention sur plusieurs éléments :

- Le choix de l'adresse et notamment d'une adresse ou d'un référent unique apparait, en droit et en pratique, complexe (voir annexe 9- réflexion sur le domicile) ;
- Cette évolution doit logiquement être pensée avec celle du RNCPS qui constitue actuellement un des principaux moyens pour les agents de disposer de données de contacts ; prévoir un accès à ces données *via* le seul SNGI ou *via* un portail ou une interfaces distincts du RNCPS devrait logiquement être pensé et accompagné ; l'interface présentant des adresses du RNCPS devrait de ce fait être réexaminée ; il est à craindre que ne pas permettre d'accéder à ces informations *via* le RNCPS pourrait conduire à un moindre recours à cet outil et / ou serait constitutif d'une charge supplémentaire pour les utilisateurs devant soit passer d'un portail /

d'une interface à un(e) autre soit adapter leurs modes de travail ; en tout état de cause, le chantier nécessiterait un accompagnement et une formation / information développés ;

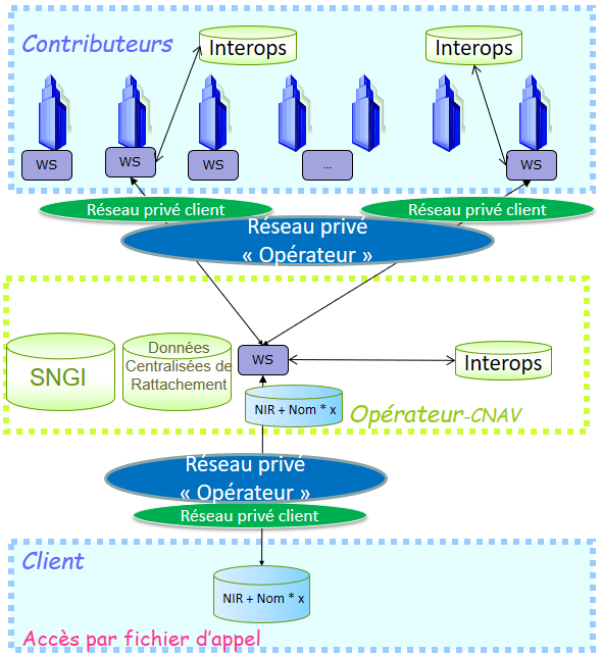
- Par nature, cette approche doit partir de l'existant et il est sans doute paradoxal que ni la MSA ni la CNAF ne soient pas, à ce stade, identifiés comme des acteurs clefs en ce qu'ils disposent de données de contacts potentiellement fiables du fait de la fréquence de contact avec leurs usagers, et d'un fort taux de couverture ;
- Il est avéré que la mise en œuvre d'une base spécifique dédiée à la gestion des adresses, comportant des données opposables et manipulables par tous (les acteurs de la protection sociale et les usagers), ayant vocation à mettre à jour les bases de données existantes constituerait un progrès important et une nouvelle brique pour aller vers des données communes et partagées sur le modèle retenu par la banque carrefour de la sécurité sociale en Belgique (voir *infra* ou annexe 8) ; pour autant la simplification de ces données ne va pas de soi, elle doit être pensée au regard des multiples implications qu'elle a sur les systèmes d'information métier (cette dimension impacte tant les différentes applications métier « de base » que les éventuels logiciels de relation client dans chaque organisme ou réseau) et elle nécessite, pour produire ses effets de définir des flux retours (la seule mise à disposition de ces données sur un portail pouvant constituer une régression ou une stagnation par rapport à la situation actuelle) ;
- Poursuivre à la fois l'objectif de partager les données en matière de coordonnées de contact faisant référence dans toutes leurs dimensions (adresse(s) postale(s), courriel(s) et numéro(s) de téléphone) et celles qui concernent l'appréciation des liens de filiation ou des situations familiale et conjugale semble un chantier de grande ampleur ; si la mission l'estime, dans ses deux volets nécessaire (voir annexe 5 – analyse des usages) ; une priorisation d'un des volets sera vraisemblablement incontournable pour garantir le bon avancement du projet, même dans un planning décalé du fait de la crise sanitaire.

5 Un outil inadapté à des requêtes collectives ou des consultations de masse, chronophages tant en mise en œuvre qu'en exploitation

5.1 Un outil inapproprié pour réaliser des requêtes collectives

Il est possible de réaliser des consultations de masse du répertoire. Le schéma de fonctionnement d'une requête collective (graphique 3), consiste à lancer le traitement de manière unitaire plusieurs fois d'affilée, ce qui mobilise les ressources techniques du dispositif.

Graphique 3 : Modalité de consultation de masse



Source : CNAV

Deux types de requêtes collectives sont possibles :

- Des interrogations à partir d'une liste de NIR et des « nom/prénom » ; les résultats des interrogations sont retournés de manière différée dans un fichier, qui doit être mis en forme avant d'être exploité ;
- Des interrogations sur une série de bénéficiaires à partir d'autres critères que le NIR[251] ; cette consultation (nominative ou anonyme) ne peut être activée directement par un organisme et est nécessairement exécutée par la CNAV, qui renvoie à l'organisme demandeur les résultats de l'exploration.

Par ailleurs, ces requêtes collectives ne peuvent remonter les données issues du flux DRM c'est-à-dire portant sur les montants des prestations en espèces versées.

L'outil ne permet pas, dans sa conception actuelle, de prédéfinir des requêtes, de les sauvegarder et de les mettre à disposition des utilisateurs (requête « presse-bouton »). Par exemple, il n'a pas été systématisée la mise en place d'*« une consultation du RNCPS (…) pour vérifier que le bénéficiaire est toujours vivant »*[252]. Les premières expérimentations réalisées en ce sens au cours des années précédentes à partir des anomalies détectées sur les date de décès dans le RNCPS n'ont pas donné les résultats attendus (voir *infra*).

Lancer une requête collective correspond à procéder à autant d'interrogations unitaires auprès des différents partenaires qu'il y a de bénéficiaires concernés par la requête, ce qui nécessite que l'infrastructure technique soit dimensionnée pour supporter des requêtes sur un grand nombre de bénéficiaires. Or, l'infrastructure actuelle ne peut supporter plus de 60 000 interrogations /heure[253].

---

[251] Les deux types de requêtes font référence à deux lots de développement distincts (lot 4 et lot 5).
[252] Voir la proposition à ce sujet *in* Carole Grandjean, Députée et Nathalie Goulet, Sénatrice, *Lutter contre les fraudes aux prestations sociales, un levier de justice sociale pour une juste prestation*, Rapport au Premier ministre, octobre 2019.
[253] Cf. annexe 3, § 3.3 sur les capacités de l'infrastructures techniques.

Ceci explique que les requêtes collectives sont plutôt passées pendant la nuit, en plusieurs fois, sauf à rendre l'interrogation du RNCPS indisponible aux heures ouvrées pendant plusieurs semaines. Toutefois, à chaque interrogation, le risque existe que les bases de données de certains organismes, pour des raisons techniques, au moment de l'interrogation, ne soient pas disponibles (notamment la nuit).

Ainsi, le choix informatique d'un traitement sur architecture distribuée, s'il est approprié pour permettre la consultation d'une situation individuelle, n'est pas adapté pour effectuer des requêtes collectives sur des millions d'individus. Dès 2017, la mission IGAS IGF relative à la modernisation de la délivrance des prestations sociales relevait que *« l'infrastructure informatique actuelle [du RNCPS] n'est pas adaptée à des requêtes sur des millions d'individus qui seraient nécessaire pour connaître les montants reçus par les allocataires des prestations versées par les CAF »*[254].

En l'état actuel du dispositif, l'élaboration et la mise en œuvre d'une requête suppose deux prérequis :

- La requête en question doit porter sur des volumes de données limités pour éviter la saturation du dispositif. Ceci implique par exemple d'effectuer un tri préalable des bénéficiaires à partir des bases de données internes de l'organisme, et de définir précisément la requête pour faciliter son exploitation ultérieure (requête sur liste de NIR) ;
- Il est nécessaire de disposer, d'une part, des ressources informatiques compétentes pour préparer les requêtes et mettre en forme les données restituées sous un format exploitable par les gestionnaires et, d'autre part, du temps agent permettant l'exploitation parfois chronophage des données et informations recueillies.

5.2 Des requêtes collectives ouvertes à une minorité d'utilisateurs et peu probantes quant à leur pertinence et à leur efficacité

Étant donné la technicité requise, la CNAV et la DSS ont ouvert à très peu d'utilisateurs la possibilité de réaliser des traitements de masse. Ainsi, seuls 141 utilisateurs de 20 organismes différents peuvent utiliser le service de requête collective intégré au RNCPS (tableau 1). Les collectivités territoriales et les CCAS/CIAS, qui ont accès au RNCPS *via* le portail *e-CDC,* n'ont pas la possibilité de lancer des requêtes collectives. La CNAV prend directement en charge la réalisation de requêtes pour certains organismes qui ne disposent pas des droits nécessaires.

[254] Voir Laurent Caussat, Antoine Delattre, Michel Fuzeau et Emmanuelle Walraet, *La modernisation de la délivrance des prestations sociales*, rapport IGAS (2017-039R) et IGF (2017-M-021), juin 2017.

Tableau 1 : Nombre d'utilisateurs habilités à réaliser une requête collective, par organisme, par ordre décroissant (mars 2021)

Libellé Organisme	Nombre d'utilisateurs habilités
POLE EMPLOI	31
DRS CDC	16
CNAM	15
CNMSS	14
IEG PENSIONS EDF/GDF	13
CPRPSNCF MARSEILLE	12
CRPCEN	10
ENIM	6
APC (HUMANIS)	5
CNAV	4
CNAMTS MFPS - SOLSANTIS	4
AGIRC-ARRCO	2
CAMIEG	2
Direction Sécurité Sociale	2
CCMSA	1
CNAF	1
CAVAMAC	1
CPRN	1
CARCD	1

Source : Mission d'après données CNAV

Par ailleurs, l'INSEE est habilité à réaliser des exploitations du RNCPS. Elle réalise donc le traitement de masse annuel le plus important, qui porte sur 7 millions de bénéficiaires, afin de « *mener une expertise méthodologique de la qualité des données du Répertoire National Commun de la Protection Sociale d'un point de vue démographique à des niveaux nationaux et infranationaux et de contribuer aux opérations relatives à la mesure et l'amélioration de la qualité du recensement de la population dans le cadre de l'article 156 de la loi 2002-276 du 27 février 2002* »[255].

Plusieurs requêtes collectives ont été réalisées à partir de 2015 sur instruction de la DSS[256], notamment une action commune à plusieurs régimes de contrôle des prestations non exportables avec présence d'une « adresse à l'étranger » et plusieurs actions spécifiques à chaque régime. Ces actions n'ont pas été reconduites, faute d'efficacité (encadré 3).

[255] Voir https://www.insee.fr/fr/information/5225385.
[256] Voir instruction du 30 mars 2015.

Encadré 3 : Les requêtes collectives réalisées en 2015 par la CNAM et la CCMSA sous le pilotage de la DSS

Bilan de la requête collective de la CNAM croisant le signalements de décès par un partenaire avec le versement de prestations en cours (PACA) : sur 148 signalements, 46 dossiers ont fait l'objet d'analyse approfondie, 12 n'étaient pas en anomalie, 33 dossiers ont été classés (12 étaient connus de la CPAM, 9 décès ont été certifiés après le lancement de la requête, un n'était pas décédé, deux décès correspondaient à des anomalies de rattachement, 9 décès étaient enregistrés à tort), un seul a donné lieu à suspicion de fraude, avec un montant de préjudice subi de 365 € (5 478 € de préjudice évité, cumulé sur 5 ans)[257].

Bilan de la requête collective de la CNAM, portant sur des situations de droits ouverts à la CMU et/ou CMUC avec une adresse à l'étranger (CPAM de Chartres et de Bobigny) :

(i) sur 38 584 bénéficiaires de la CMU/CMUC à Chartres, 8 personnes sont signalées comme ayant une adresse à l'étranger et/ou une suspension ou clôture de versement de prestations à l'étranger chez un partenaire. Après investigations, 5 départs sont avérés, dont un a donné lieu à des soins postérieurs au départ (préjudice de 400€).

(ii) sur 335 563 bénéficiaires de la CMU/CMUC à Bobigny, 203 personnes sont signalées comme ayant une adresse à l'étranger et/ou une suspension ou clôture de versement de prestations à l'étranger chez un partenaire. Après investigations sur un échantillon de 30 dossiers (45 heures de travail), 10 départs sont avérés, aucun n'a donné lieu à des soins postérieurs au départ.

Bilan de la requête de la CCMSA pour des bénéficiaires d'une prestation soumise à condition de résidence et pour lesquels une adresse à l'étranger est renseignée : sur 457 signalements, 36 personnes ont effectivement bénéficié de prestations à tort (que le caractère frauduleux soit ou non retenu). L'impact financier a été estimé à 51 K€.

Source : mission d'après données CNAV, CNAM et CCMSA

Au cours des trois dernières années, le nombre de requêtes collectives correspondant à l'interrogation d'une liste de NIR a été divisé par six, passant de 12,4 millions d'interrogations en 2017 à 2,4 millions en 2020 (tableau 2). La CNAV, la CIPAV, la CNMSS, la CPRNP SNCF et la CCMSA[258] sont les seules caisses utilisatrices de ce type de requêtes en 2020. Par exemple, la CIPAV utilise cette fonctionnalité pour rechercher les adresse des courriers qui reviennent en erreur (NPAI – n'habite pas à l'adresse indiquée)[259].

[257] Voir Copil fraudes du 17 mars 2016.
[258] Une année sur deux pour la CCMSA, voir exemple de requête *infra*.
[259] Voir annexe 5 - analyse des usages.

Tableau 2 : Nombre de consultations en temps différé sur liste de NIR (2017-2020)

Risque	Organisme	2020	2019	2018	2017
Retraite	CNAV	1 966 285	2 228 136	1 441 103	1 186 572
Retraite	CIPAV	439 801	422 690	406 655	826 316
Maladie	CNMSS	33 153	2 198	3 189	135 718
Retraite	CPRN	67	182	339	114
Multiple R M F	CCMSA		1 312 664	1 255 285	1 573 848
Retraite	AGIRC-ARRCO		104 129	12 943	15 793
Famille	CNAF			294 413	8 174 952
Multiple R M	CNDSSTI			76 106	442 239
Maladie	CDC DDR			2 260	92 622
Multiple R AT	ENIM				5 018
	Total	*2 439 306*	*4 069 999*	*3 492 293*	*12 453 192*

Source : Retraitements mission d'après données CNAV

S'agissant du recours à l'autre catégorie de requête collective, construites sur différents critères, le volume des requêtes a considérablement varié au cours des trois dernières années, en fonction des expérimentations menées par les caisses (tableau 3). La CNAV, la CNMSS, la CNAM, la CRPCEN et l'ENIM sont les cinq seules caisses utilisatrices de ce type de requêtes en 2020, à hauteur de 6,2 millions d'interrogations. Par exemple, l'ENIM comme la CNMSS appliquent ce type de requête collective pour détecter d'éventuels double versements de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA).

Tableau 3 : Nombre de consultations en temps différé sur différents critères (2017-2020)

Risque	Organisme	2020	2019	2018	2017
Retraite	CNAV	4 729 948	421 655	1 267 196	195 136
Maladie	CNMSS	890 764	9 809		75 800
Maladie	CNAM	303 755		1 850 791	5 560 799
Retraite	CRPCEN	196 652	423 726	359 098	1 154 384
Multiple R AT	ENIM	170 321	163 834	168 088	137 341
Retraite	RETREP		30 778	24 662	
Multiple R M AT	CPRPSNCF			534 432	540 710
Pas de risque	RAVGDT			45 500	
Maladie	CNAMTS MFPS - SOLSANTIS			66	
	Total	*6 291 440*	*1 049 802*	*4 249 833*	*7 664 170*

Source : Retraitements mission d'après données CNAV

L'une de ces requêtes annuelles sur liste de NIR concerne un traitement conduit une année sur l'autres par la MSA ou la CAF, prévu dans les plans de contrôle interne annuels de la MSA et de la CNAF, afin de détecter des incohérences sur les droits des personnes, et notamment les situations de double affiliation et/ou double bénéfice. Depuis 2013, le traitement annuel est exécuté alternativement par l'un des organismes, l'autre étant chargé d'exploiter les résultats et d'en rendre compte au premier réseau.

Le bilan réalisé par le réseau CAF entre 2016 et 2019, fait état de plus de 5 300 dossiers examinés, dont 27 % ont donné lieu à une régularisation (tableau 4). Sur l'ensemble de la période (4 années), les anomalies relevées mettent en évidence :

- Les situations d'allocataires percevant des prestations identiques à la CAF et à la MSA (dépôt de demande à tort, erreur d'enregistrement de l'un des organismes…), représentant en moyenne 225 dossiers par an ;
- L'absence de maîtrise de la gestion des résidences alternées lorsque les parents relèvent de régimes différents, soit 43 dossiers en moyenne par an ;
- Les allocataires percevant des prestations différentes suivant l'organisme ;
- Les enfants devenant allocataires d'un régime différent des parents, dans ce cas, le départ au foyer n'est pas systématiquement enregistré ou enregistré à une date erronée. En outre, un organisme affilie l'enfant sans s'assurer d'une fin/absence de paiement, par exemple de la prime d'activité, de la part de l'autre organisme ;
- Les allocataires percevant une pension du régime agricole, non déclarée en CAF.

Tableau 4 : Nombre de signalements traités par les CAF (*), 2016-2019

	2016	2017	2018	2019	Total
Situation correcte	ind.	1 046	1 204	1 185	3 435
Multi-affilié avec double paiement	353	112	259	176	900
Résidence alternée		18	84	28	130
Multi-affilié sans double paiement	42	25	17	22	106
Enfant / allocataire		22	33	40	95
Retraité du régime agricole		3	3	1	7
Autres cas (doublon réglementaire à enregistrer, code régime à corriger, homonymie à rectifier, droit d'option PPA…)	95	40	84	24	243
Désynchronisation Cristal/RNCPS (**)			357	82	439
Total	*490*	*1 266*	*2 041*	*1 558*	*5 355*

Source : Mission d'après données CNAF – (*) La MSA régularise/traite les signalements qui la concerne, qui ne sont pas inclus dans les chiffres présentés ici. (**) volume des dossiers pour lesquels existe une désynchronisation entre Cristal et le RNCPS, et donc une « anomalie » purement technique.

Le montant total des indus détecté s'élève à 1 M€ au cours de la période, dont la moitié correspondent à des situations de fraude suspectées ou qualifiées (tableau 5).

Tableau 5 : Montant total des indus, dont montant et nombre de fraudes suspectées ou qualifiées par les CAF – 2016 à 2019 – en €

	2016	2017	2018	2019	Total
Montant total des indus détectés, en €	565 338	439 665	472 592	352 484	1 005 003
Nombre de fraudes suspectées ou qualifiées	32	37	43	15	127
Dont montant des situations de fraudes suspectées ou qualifiées, en €	99 870	156 053	177 550	47 386	480 859

Source : Mission d'après données CNAF

D'une manière générale, d'après les personnes auditionnées par la mission, les expérimentations menées sont décevantes, avec un montant du préjudice évité, lorsqu'il est évalué, qui n'est pas à la hauteur du nombre d'heures passées à analyser les dossiers.

5.3 Un besoin encore insatisfait de requêtage

Comme on l'a vu (voir *supra*), les droits attribués par l'opérateur technique du RNCPS aux caisses pour construire leurs propres requêtes ont été volontairement réduits à une centaine d'utilisateurs, pour éviter un engorgement du système. Aussi n'est-il pas étonnant que la majorité des utilisateurs interrogés par la mission, ignoraient la possibilité d'effectuer ces consultations de masse.

Pour ceux qui en avaient entendu parler, les difficultés techniques liées à la mise en œuvre de requêtes (sur liste de NIR ou *ad hoc*) avaient le plus souvent conduit à l'abandon du projet d'interrogation.

De même, le GIP Union retraite a évoqué le besoin de recourir aux données disponibles par le biais du RNCPS (encadré ci-dessous). Ses demandes n'ont jusqu'à présent pas abouti, en raison des limites techniques du système actuel[260] (encadré 4).

Encadré 4 : Les besoins recensés par le GIP Union retraite

1) Récupérer l'adresse courrier dans le cadre du droit à l'information (DAI), faute d'adresse détenue par les organismes (108.000 RIS et 120.000 EIG pour la campagne 2016) ou lorsque le pli revient non distribué (PND), et pour préparer la refonte du système à la mise en place du RGCU.
2) Récupérer l'adresse courrier, à la demande des régimes, concernant la campagne annuelle d'Information des Nouveaux Assurés (INA, loi de 2010), une étude est en cours pour regrouper les envois courrier qui sont aujourd'hui effectués par les régimes et les dématérialiser lorsque cela est possible (économie potentielle de 850.000 courriers / an).
3) Pour le projet de Mutualisation des Contrôles d'Existence (MCE), récupérer les adresses courrier des assurés, la notion d'existence, la notion de suspension des droits (et le motif), la notion de non-remariage. Le coût d'exploitation de ce traitement a été estimé par l'opérateur technique CNAV à 0,026€ par NIR pour le contrôle MCE.
4) Une requête de ramassage d'adresse dans le cadre des campagnes sortantes, évalué à 5 ou 6 millions d'interrogations du RNCPS.

Spontanément et de manière quasi unanime, les utilisateurs interrogés ont évoqué le besoin de recourir à la construction de requêtes collectives ou de masse –automatiques, systématiques, reconduites à intervalles réguliers sur le modèle initialement souhaité sous l'égide de la DSS- pour détecter des situations atypiques, afin de lutter contre la fraude sociale ou faciliter le recours aux droits[261].

La DSS a évoqué une solution technique permettant au dispositif de s'affranchir des limites actuelles (passage du mode synchrone à un mode asynchrone). Toutefois cette fonctionnalité n'a pas été mise en place, dans la mesure où le partenaire avec qui les travaux devaient être réalisés (CNAM) n'avait pas la possibilité de travailler sur le sujet dans le contexte des derniers mois.

Interrogée par la mission, la CNIL ne relève pas d'obstacle juridique à la création de requêtes « presse bouton », sous réserve de respecter les obligations préalables à la mise en œuvre des traitements de données personnelles qui incombent aux responsables de traitement ou à leurs sous-traitants en

[260] Toujours pour les mêmes raisons : RNCPS construit sur une logique de requête unitaire, et incapacité des bases de données des contributeurs à absorber cette charge sur leur infrastructure.
[261] Cf. annexe sur les besoins recensés par les organismes.

application du RGPD[262] (notamment la réalisation d'une analyse d'impact relative à la protection des données et consultation préalable[263]).

[262] Section 3 du chapitre IV du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données

[263] Analyse d'impact sur la protection des données dans les cas prévus à l'article 35 du RGPD et, dans les hypothèses de risque résiduel élevé prévues à l'article 36 du même texte, consulter le cas échéant l'autorité de contrôle.

ANNEXE 8 : La banque carrefour de sécurité sociale (BCSS) belge

Table des matières

ANNEXE 8 : LA BANQUE CARREFOUR DE SECURITE SOCIALE (BCSS) BELGE 207

6 LES PRINCIPALES CARACTERISTIQUES DE LA BANQUE CARREFOUR DE LA SECURITE SOCIALE BELGE..... 211

6.1 UNE INSTITUTION PENSEE DES LES ANNEES QUATRE-VINGTS ET CREEE AU DEBUT DES ANNEES QUATRE-VINGT-DIX 211
6.2 L'APPLICATION PRAGMATIQUE ET EFFECTIVE DU PRINCIPE : « DITES-LE-NOUS UNE FOIS »..... 212
6.3 L'OBLIGATION DE DECLARER UNE ADRESSE 213
6.4 DES DONNEES PERSONNELLES ECHANGEES ENTRE LES ORGANISMES EN TOUTE TRANSPARENCE POUR LES USAGERS 213
6.5 UN SYSTEME DECENTRALISE D'HABILITATIONS..... 214
6.6 L'AUTORISATION D'ECHANGE DE DONNEES ACCORDE AU REGARD EST CONDITIONNEE DU PRINCIPE DE PROPORTIONNALITE ET DU BESOIN..... 214
6.7 LE DISPOSITIF INTEGRE UN COMITE SECTORIEL DE SECURITE SOCIALE CHARGE DE PROTEGER LA VIE PRIVEE 214
6.8 DES DONNEES STANDARDISEES, STABILISEES, AUTHENTIFIEES ET FIABILISEES..... 215
6.9 UNE ARCHITECTURE ORIENTEE SERVICE ET OUVERTE..... 216
6.10 LA BCSS, UNE GESTIONNAIRE DE REFERENTIEL DONT LES MISSIONS S'ETENDENT AU-DELA DE LA SPHERE SOCIALE 216

7 DES ATOUTS EVIDENTS, UN SUCCES INCONTESTABLE : UNE SOURCE D'INSPIRATION ET NON UN « MODELE » DIRECTEMENT TRANSPOSABLE 216

7.1 DES SERVICES ET UNE RELATION AUX USAGERS AU CENTRE DES PREOCCUPATIONS 216
7.2 DES POINTS FORTS INCONTESTABLES..... 219
7.3 DES ACTIONS DE MEMES NATURES OU D'INSPIRATIONS PROCHES MISES EN ŒUVRE EN FRANCE..... 220
7.4 UNE SOURCE D'INSPIRATION EVIDENTE, UNE TRANSPOSITION DELICATE..... 221

La Banque carrefour de la sécurité sociale (BCSS) est présentée fréquemment comme une sorte de « modèle »[290]. C'est dans ce cadre que la lettre de mission a souligné la nécessité de ne pas dédier le rapport exclusivement au RNCPS mais, dans une approche élargie, à l'ensemble des échanges de données et d'informations au sein de la sphère sociale et de la sphère publique, d'apprécier les avantages et limites du choix opéré en Belgique et ses modalités éventuelles de transposition en France. En effet, la référence au système belge dans les différents travaux est récurrente sans pour autant que le dispositif soit analysé et présenté[291]. La présente annexe vise à répondre à ce besoin. Par nature, il s'agit ici non d'une analyse systématique été exhaustive mais bien une présentation à plat des choix effectués en Belgique via la BCSS, leurs conséquences et une approche comparée avec la situation française.

Ce système présente **de très nombreuses facettes et dimensions**. Tout d'abord, ce choix d'organisation et technologique effectué dès les années 1980 a été acté dans les années 90. Le modèle choisi a été systématiquement réaffirmé et décliné depuis.

L'un des premiers choix structurants est de considérer que la donnée ou l'information sur les personnes morales ou physiques mise en commun ou partagée doit être systématiquement standardisée, authentifiée, fiabilisée dans le but de simplifier les échanges et les réduire à ce qui est strictement nécessaire. Cette mise en commun est le moyen d'aboutir à plus de simplicité pour l'usager, à une simplification de la relation : il s'agit donc d'une démarche visant à concilier performance et efficience.

Le but premier poursuivi par la banque carrefour n'est pas le rapprochement et la fusion des organisations existantes de protection sociale ou la convergence des réglementations ayant trait aux droits sociaux. Il est de **structurer la protection sociale autour d'une institution support partagée, chargée d'organiser les flux d'informations : la banque carrefour**.

Cette structuration se fait par une approche technique : les déclarations périodiques ou événementielles sont rationnalisées, fusionnées, harmonisées et standardisées pour, d'une part, éviter de solliciter à de multiples reprises les usagers et, d'autre part, déterminer des données élémentaires indispensables pour calculer et recouvrer les prélèvements obligatoires et ouvrir et liquider les prestations et soutiens.

Cette approche technique est combinée à plusieurs principes de spécialisation, de monopole, de protection et de recherche d'efficacité.

Spécialisation : seule une institution de protection sociale dispose d'une information élémentaire (salaires perçus, composition familiale par exemple). Elle en assure le recueil, la primo vérification, le stockage et la mise à disposition vis à vis des tiers. Dans le cas où l'information doit être modifiée, elle l'est directement auprès de cet acteur unique afin de garantir que la même information

---

[290] Pour une présentation succincte par ses créateurs, voir Franck Robben, Thierry Desterbecq, Peter Maes, *L'expérience de la Banque-carrefour de la Sécurité sociale en Belgique.* in *Recherches et Prévisions*, n°86, 2006, *La nouvelle administration. L'information numérique au service du citoyen* (p. 19-31).

[291] Voir en particulier Laurent Gratieux et Olivier le Gall, *L'optimisation des échanges de données entre organismes de protection sociale*, rapport IGAS (2015-090R1) et IGF (2015-N-055), février 2016 ; Laurent Caussat, Antoine Delattre, Michel Fuzeau et Emmanuelle Walraet, *La modernisation de la délivrance des prestations sociales*, rapport IGAS (2017-039R) et IGF (2017-M-021), juin 2017 ; Christine Cloarec-Le Nabour et Julien Damon, *La juste prestation pour des prestations et un accompagnement ajustés*, rapport au Premier ministre, septembre 2018 ; Nathalie Goulet et Carole Grandjean, *Lutter contre les fraudes aux prestations sociales, un levier de justice sociale pour une juste prestation*, rapport au Premier ministre, octobre 2019 ; Cour des comptes, *La lutte contre les fraudes aux prestations sociales*, Communication à la commission des affaires sociales du Sénat, septembre 2020 ; Jean-Marie Vanlerenberghe, *Rapport fait au nom de la commission des affaires sociales sur la proposition de loi tendant à appliquer vingt-quatre mesures urgentes pour lutter contre les fraudes sociales*, Sénat, mars 2021.

élémentaire est utilisée par tous les acteurs de la sphère sociale (voir, au-delà, de la sphère publique compte tenu du caractère central de la BCSS).

Monopole : la BCSS détient l'exclusivité pour organiser les échanges d'information. Elle définit en lien avec les autres acteurs les informations élémentaires devant être détenues. Elle détermine quelle institution est en charge exclusive d'une information élémentaire. Elle fixe les modalités techniques de stockage et d'échange. Elle a le monopole pour déterminer deux dimensions tout à fait clef : d'une part, le répertoire ou référentiel des individus et des personnes (les données de base de type état civil et numéro identifiant et situation conditionnant les organismes de rattachement afin de savoir où chercher les différentes informations) et, d'autre part, la structure des échanges en ce que toute entité ayant besoin d'accéder à une donnée élémentaire n'a d'autre choix que d'en solliciter l'accès et la mise à disposition à la BCSS.

Protection des usagers : les données et leur utilisation sont connues et publiques, l'usager dispose d'un droit de rectification qui lui est d'autant plus facile à appliquer que les principes de spécialisation et de monopole conduisent à donner toute leur portée au principe « dites-le nous une fois ». Si la simplification est ici évidente, elle constitue un choix fort pour une optique simplificatrice, particulière et potentiellement exclusive d'autres. Il y a simplification même si l'usager demeure confronté à des institutions multiples et des réglementations diverses qui conditionnent ses droits (prestations et soutiens auxquels ils peuvent prétendre) et obligations (déclarations, prélèvements dus). La simplification est liée ici au fait que les déclarations se font dans un format standard et une seule fois et que les informations prises en compte pour évaluer les droits et devoirs sont standardisées, élémentaires et partagées entre toutes les institutions. La structure institutionnelle de la protection sociale est simple ici non dans sa nature et ses guichets mais bien dans la nature des informations retenues et traitées.

Recherche d'efficacité : par nature, le système limite les coûts de coordination et de transaction, d'une part, entre les usagers et les différents organismes et, d'autre part entre les organismes et acteurs publics et privés. Tous manipulent une donnée harmonisée et commune. L'efficacité est renforcée en ce que les informations sont standardisées ce qui évitent des recueils différents et potentiellement coûteux, en ce que l'information n'est stockée qu'en un seul endroit, en ce que le système d'échanges est standard et unique (*versus* des échanges nombreux et multiples entre les acteurs et déterminés de gré à gré). Au-delà, ce système qui repose sur la spécialisation et le monopole, pousse à une très forte intégration technique *via* la mise à disposition de composants standardisés, ce qui a conduit les acteurs de la protection sociale, à côté de la BCSS, à mutualiser une partie de leurs travaux de développement informatiques.

Plus qu'un « modèle », la BCSS constitue un exemple qui peut apparaitre délicat à transposer *ex abrupto*.

La présente annexe se propose d'aborder la BCSS de deux manières : d'abord en identifiant ses principales caractéristiques (1) et ensuite en rapprochant ce système du contexte français (2).

1 Les principales caractéristiques de la banque carrefour de la sécurité sociale belge

1.1 Une institution pensée dès les années quatre-vingts et créée au début des années quatre-vingt-dix

L'idée d'utiliser les technologies de l'information de manière massive pour simplifier les procédures de la sécurité sociale belge, dans le contexte de l'existence d'un grand nombre d'acteurs et d'institutions à compétence géographique (donc pour partir communautaire ou linguistique en Belgique) et/ou socio professionnelle, a donné lieu à des réflexions dès les années quatre-vingts, notamment compte tenu des travaux et réflexions de Frank Robben qui a ensuite créé la BCSS et qui demeure un de ses principaux responsables et inspirateurs aujourd'hui.

A la suite à ces réflexions, l'organisation retenue et qui n'a pas été remise en cause depuis a été actée par la loi au début de la décennie quatre-vingt-dix. Ainsi, la loi belge du 15 janvier 1990 a institué la banque carrefour de sécurité sociale (BCSS), chargée :

- *« De développer une stratégie commune en matière d'*e-government *dans la sécurité sociale et d'en assurer le respect ;*
- *De promouvoir et de veiller à l'homogénéité et à la cohérence de cette stratégie commune,*
- *D'assister les institutions de sécurité sociale lors de la mise en œuvre de cette stratégie commune ;*
- *De développer les normes, les standards et l'architecture de base nécessaires pour une mise en œuvre efficace (…) ;*
- *De développer les projets et services qui englobent potentiellement l'ensemble des institutions de sécurité sociale et qui soutiennent cette stratégie commune ;*
- *De gérer la collaboration avec les autres autorités en matière d'*e-government *et de TIC »*[292].

Le budget annuel de fonctionnement de cet établissement public, doté de la personnalité civile, qui emploie 90 collaborateurs, s'élève à 17 M€[293].

La gestion de cette institution publique de sécurité sociale (IPSS) est paritaire : son comité de gestion est composé de représentants des travailleurs, des employeurs et des travailleurs indépendants. Cette entité est autonome. Elle entretient des relations contractuelles et pluriannuelles avec l'État fédéral belge (formalisé dans un contrat entre l'État et la BCSS).

Plus de 22 millions de personnes sont inscrites dans le répertoire des références de la BCSS. En moyenne, en 2018, une personne est connue dans 13 secteurs.

[292] Article 2 de la loi du 15 janvier 1990 relative à l'institution et à l'organisation d'une banque carrefour de la sécurité sociale.
[293] Source : entretien de la mission avec la BCSS.

1.2 L'application pragmatique et effective du principe : « dites-le-nous une fois ».

En Belgique, le premier objectif lié à la mise en place de la banque carrefour de sécurité sociale (BCSS) n'était pas la lutte contre la fraude, mais de rendre un meilleur service à l'usager, et de simplifier les relations entre administrations, avec l'application du principe : « dites-le nous une fois » (DLNUF).

Il convient de rappeler que la Belgique est un « état fédéral qui se compose des communautés et des régions » qu'elle comporte trois communautés, trois régions géographiques et quatre régions linguistiques (voir les articles 1er à 4 de la Constitution belge). L'affirmation d'une banque dédiée doit s'apprécier au regard de ce contexte particulier. Le dispositif retenu a vocation à reconnaitre des spécificités dans la gestion de la protection sociale (socio professionnelles, géographiques) tout en affirmant l'unité de fonctionnement du système permettant d'assurer le meilleur service possible à l'usager. La banque carrefour est ainsi une institution publique qui a été constituée dans ce contexte et ce cadre particulier. On rappelle également que la mise en place de la BCSS si elle a permis de rationaliser la gestion des informations n'a pas conduit per se au regroupement ou à la fusion des institutions intervenant en matière de protection sociale qui demeurent très nombreuses en Belgique.

Le respect du « dites-le nous une fois » est au cœur de la construction institutionnelle et technique : une même donnée, enregistrée par l'organisme habilité à un instant t, a vocation à mettre à jour automatiquement les bases de données d'autres organismes qui ont à en connaitre, pour toutes les fonctions ayant trait à la protection sociale (délivrance/gestion/contrôle des prestations à bon droit et recouvrement des prélèvements dus, respect des contraintes déclaratives par les personnes morales et physiques…).

D'après son fondateur, la banque carrefour de sécurité sociale a permis de supprimer 800 formulaires, qui ont été remplacés par 220 messages électroniques structurés et 120 services web depuis sa création. Plus d'1,2 Md de messages ont été échangés entre les acteurs du secteur en 2018[294].

La BCSS joue un rôle clé dans ce dispositif en permettant la mise en relation des organismes de protection sociale[295], en assurant une fonction de facilitateur, d'intégrateur de services, tout en articulant son action avec le comité sectoriel de la protection sociale chargé de s'assurer du respect des règles de la protection des données personnelles. La BCSS n'organise donc pas directement la présentation d'un ensemble de données ou encore la mise en œuvre d'un traitement. Elle permet l'organisation de multiples échanges de données entre les organismes, qui sont consubstantiels au bon fonctionnement du système de sécurité sociale belge. La banque carrefour est une banque de données au sens où elle gère un dictionnaire de données communicables, à la demande (dans le respect des dispositions du RGPD) et de manière transparente pour les usagers, mais elle ne gère pas de base de données[296]

Il n'existe pas en Belgique de portail équivalent au RNCPS : du fait de l'existence de la BCSS, il aurait une utilité notablement moindre. En Belgique, les agents des organismes et entités habilités accèdent à toutes les informations dont ils ont besoin pour exercer leur mission directement dans leur application métier. Ces informations sont standardisées (voir *infra*). Elles sont détenues par des organismes ou administrations désignés à cet effet. La BCSS identifie les données dont ont besoin les différents acteurs compte tenu des demandes qui lui sont formulées. Elle permet donc la transmission de ces informations des bases les contenant vers les systèmes clients devant les utiliser.

---

[294] Source : BCSS.
[295] Mise en relation de 3 000 instances actives dans le secteur social (entités fédérales, fédérées et locales).
[296] La base de données OASIS, évoquée infra, est une mission accessoire de la banque.

Outre l'organisation générale des échanges, la labellisation des informations et l'habilitation à accéder aux données, la BCSS garantit donc trois dimensions essentielles : les données sont standardisées, elles sont les mêmes pour tous, elles sont mises à disposition de tous ceux qui en ont besoin (moyennant l'autorisation donnée par le comité sectoriel). Ainsi, nul besoin comme en France de consulter plusieurs portails mis à disposition des utilisateurs par différents organismes (CDAP mis à disposition par la CNAF, AIDA mis à disposition par Pôle Emploi…): les données élémentaires, regroupées par composant, permettant d'ouvrir et de gérer les droits ou de recouvrer les prélèvements sont les mêmes pour tous, elles sont partagées et intégrées dans les SI métier des utilisateurs en tant que de besoin.

1.3 L'obligation de déclarer une adresse

La BCSS coordonne les échanges de données sociales entre les banques de données sociales, ainsi que les relations entre les institutions de sécurité sociale et le registre national. Le registre national est un système de traitement de l'information qui assure l'enregistrement des informations relatives à l'identification des personnes physiques (nom, prénoms, lieu et date de naissance, sexe, nationalité, résidence principale, lieu et date du décès, profession, état civil).

En Belgique comme dans la quasi-totalité des pays européens, contrairement à la France, les citoyens ont l'obligation légale de déclarer l'adresse de leur domicile dans la commune où ils résident[297]. Cette adresse officielle, enregistrée dans le registre national, fait foi auprès de l'ensemble des acteurs publics. Cette conception spécifique montre le rôle « pivot » de l'état civil puisque ce sont les données de la BCSS qui permettent également la délivrance des titres d'identité. La BCSS joue ainsi un rôle qui va bien au-delà de la seule sphère sociale : elle met à disposition de l'ensemble des acteurs publics et privés compétents, des informations clefs et élémentaires, en autorisant les échanges et en veillant à ce que ceux-ci se déroulent dans des conditions optimales de performance, de sécurité et de confidentialité.

1.4 Des données personnelles échangées entre les organismes en toute transparence pour les usagers

Les usagers sont tenus informés des données personnelles qui sont échangés par les organismes. Les échanges de données au sein du réseau de la sécurité sociale et les échanges des administrations vers le réseau de la sécurité sociale, qui ont été autorisés par le comité de protection des données, sont publiés en ligne, en bonne place sur le site généraliste de présentation de la BCSS[298]. Une matrice « *only once* » présente par exemple un aperçu global de ces échanges entre organismes, organisés par la BCSS.

Chaque fois que les informations – qui sont directement opposables - sont utilisées pour prendre une décision, les informations mobilisées sont communiquées à l'intéressé lors de la notification de la décision.

---

[297] Dans une étude publiée en novembre 2004, le service de législation comparée du Sénat observe que « *l'analyse des dispositions applicables en Allemagne, en Autriche, en Belgique, au Danemark, en Espagne, en Italie, aux Pays-Bas, au Portugal, au Royaume-Uni, en Suède et en Suisse montre que la déclaration domiciliaire constitue une obligation très répandue en Europe et qu'elle est assortie de sanctions* ». Il conclut que « *l'absence de déclaration domiciliaire en France apparaît donc comme une exception, tandis que la généralisation des registres locaux de population à l'étranger s'explique par l'importance des compétences des communes, notamment en matière sociale.* Étude de législation comparée n° 141 - novembre 2004 - La déclaration domiciliaire. http://www.senat.fr/lc/lc141/lc141.html

[298] https://www.ksz-bcss.fgov.be/fr/protection-des-donnees/catalogue-des-donnees-et-services-dans-le-secteur-social.

1.5 Un système décentralisé d'habilitations

Compte tenu de la nature même du système, la gestion des habilitations est simple et allégée. En effet, pour les agents des organismes de sécurité sociale en Belgique, l'accès aux données obtenues *via* un échange de données intégré via la BCSS est transparent. Les utilisateurs accèdent à leurs outils métiers qui, par définition, intègrent et présentent un ensemble cohérent de données, dont certaines sont issues d'échanges et d'autres non. Il n'y a donc pas nécessité d'assurer une gestion des habilitations supplémentaire du fait de l'intégration de ces données.

Par ailleurs, tout échange de données fait l'objet de *logins* pour pouvoir éventuellement tracer tout usage impropre.

1.6 L'autorisation d'échange de données accordé au regard est conditionnée du principe de proportionnalité et du besoin

L'accès aux données est conditionné à l'intérêt à en connaître pour les services qui y recourent : cet accès est « négocié », au cas par cas, besoin par besoin, pour chacune des grandes catégories de messages ou d'informations échangés. Aucune consultation globale du dictionnaire de données n'est ouverte : chaque échange doit être autorisé par une formation *ad hoc*, le comité de sécurité de l'information des données.

En effet, tous les messages échangés font l'objet d'une demande d'autorisation auprès du comité de sécurité de l'information des données, dont la décision résulte de la recherche d'un équilibre entre les droits fondamentaux et le droit de la sécurité sociale, entre les bénéfices et les risques, en terme de traitement. Il s'assure des garanties requises en terme de sécurité SI. Ce comité dispose d'une habilitation légale à prendre ce type de décisions : il se prononce sur les demandes de transmission d'informations identifiées au sein de la BCSS à des tiers en veillant, d'une part, à ce que cette demande réponde à un besoin et donc à l'exercice d'une mission précise justifiant l'accès à la donnée et, d'autre part, que la demande soit proportionnée aux objectifs poursuivis.

Par exemple, les administrations fiscales ont été autorisées à accéder à certaines données issues du dictionnaire de données de la BCSS. En revanche, aucune donnée n'est communiquée aux services de police.

Aucun échange de données relevant de la BCSS ne peut se faire sans un accord explicite donné par un comité sectoriel chargé, en dehors de la BCSS, de se prononcer sur la légalité de ces échanges.

1.7 Le dispositif intègre un comité sectoriel de sécurité sociale chargé de protéger la vie privée

La loi instituant la BCSS a créé également, au sein de la Commission de la protection de la vie privée (qui est l'autorité de protection de la vie privée belge)[299], un comité sectoriel des données « sécurité sociale », juridiquement indépendant de la BCSS.

Ce comité est chargé de veiller au respect de la loi du 15 janvier 1990, de formuler toute recommandation utile pour l'application de la loi, d'aider à la solution de tout problème ou litige d'application, ainsi que d'autoriser toute communication de données sociales à caractère personnel.

[299] Visée par la loi belge du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel

Le comité a son siège dans les locaux de la banque carrefour.

Les services administratifs de la banque carrefour préparent les dossiers. Ils élaborent des propositions de décision soumises au comité sectoriel. Si le comité ne rend pas son avis dans les délais requis, la BCSS décide d'octroyer ou non l'accès aux données en matière de sécurité sociale (voir *supra*).

Ce comité comprend un peu moins d'une dizaine de membres (spécialistes de la santé, de la sécurité sociale, ingénieurs SSI et juristes). Il se réunit tous les mois pour traiter une quinzaine de demandes. Il a accordé environ 4 500 autorisations de communication de données sociales depuis la création de la BCSS (d'après son fondateur).

La mission note que plusieurs articles de presse évoquent la situation de cumul du fondateur de la BCSS, qui en est l'administrateur. Il siège également à la commission « Vie privée » ainsi qu'au comité sectoriel des données « sécurité sociale », qui en est une des émanations (sans voix délibérative). Il a rédigé les textes fondateurs de la plateforme *e-health*, qu'il gère à côté de la BCSS[300]. Il dirige par ailleurs l'association privée sans but lucratif chargée de gérer les données sociales récoltées par les services publics (SMALS), laquelle emploie environ 2 000 informaticiens qui peuvent être détachés sur des projets informatiques dans les organismes sociaux[301]. Ce *data center* commun aux IPSS développe des services partagés et intégrés dans un environnement *cloud*.

1.8 Des données standardisées, stabilisées, authentifiées et fiabilisées

Les données qui figurent dans le dictionnaire des données de la BCSS sont « harmonisées » au sens où elles ont été agrégées en composants. Les composants[302] prédéfinis sont réutilisés par l'ensemble des organismes. Ils sont stabilisés depuis 2004 – ce qui est une source de simplification, et d'économie.

Outre cette action de standardisation des données, le recueil des données a été drastiquement simplifié, par une rationalisation rigoureuse des déclarations attendues des personnes physiques et morales. Outre que celles-ci peuvent toutes être faites en ligne, le principe du « dites-le nous une fois » s'applique pleinement en ce qu'a été conjugué au mouvement d'unification des déclarations (équivalent à celui conduit, dans une moindre ampleur, en France, par exemple avec la déclaration sociale nominative - DSN) un principe de partage du traitement de la donnée. La déclaration reçue (périodique ou événementielle) contient un ou plusieurs composants, une ou plusieurs données. Or, chaque composant ou chaque donnée est confié à un et un seul organisme. La donnée est ainsi harmonisée et standardisée dans sa nature, par sa qualification, son mode de recueil unifié et son lieu de conservation / stockage.

L'organisme désigné pour héberger la donnée est responsable de sa qualité. Les données échangées entre organismes ont un caractère probant et sont directement opposables aux assurés.

Chacune des données échangées entre les parties prenantes est authentifiée lors de son inscription dans le dictionnaire des données. Le principe de la source authentique s'applique. Chaque organisme (par exemple Onem, Onss, Inami, Cpas, etc.) reste responsable de l'enregistrement et du traitement de ses données à caractère personnel (données de chômage, données temps de travail, données d'assurabilité, etc.). Les cas d'erreur, d'anomalie, les problème d'exploitation sont rapidement détectés par les organismes lors de leurs échanges respectifs, ce qui les amène à mener des actions correctives pour résorber ces erreurs.

---

[300] Article : « sécurité sociale : l'échange hors contrôle de nos données », Alter échos n°433, 18/11/2016.
[301] Budget annuel de l'association de 320 M€.
[302] Un composant est un agrégat de données. Par exemple le composant montant comprend plusieurs types de montants.

1.9 Une architecture orientée service et ouverte

En Belgique, l'architecture retenue est celle d'une architecture orientée service, qui s'appuie sur le *G-cloud*. La BCSS met à disposition des organismes un ensemble de composants open source, dont le déploiement est facilité par l'utilisation de *containers* (technologie *open shift*).

1.10 La BCSS, une gestionnaire de référentiel dont les missions s'étendent au-delà de la sphère sociale

La BCSS est avant tout un registre de références qui liste pour chaque personne quelles sont les données disponibles et dans quelle institution. Tout échange de données entre deux organismes fait l'objet d'une autorisation par un comité de sécurité des données (indépendant de la BCSS). La BCSS joue uniquement un rôle de tiers de confiance et d'intégrateur entre celui qui possède la donnée et celui qui la demande.

La BCSS rend également d'autres services :

- Elle coordonne de très nombreux projets informatiques (*G cloud, datawarehouse*, marché du travail et protection sociale, services pour les employeurs (DIMONA[303], DMFA[304], DRS[305]) et pour les citoyens, cartes ISI+[306], *eBox* citoyen[307]…
- Elle héberge l'entrepôt de données OASIS (Organisation antifraude des services d'inspection sociale) qui collecte de nombreuses données afin d'en dégager, à partir de scénarios et d'algorithmes, des profils de fraudeurs ; cet entrepôt de données contient des données relatives à des employeurs identifiés (personnes physiques et personnes morales) provenant des banques de données existantes qui sont classées regroupées et codées au niveau du travailleur ; la banque carrefour participe à l'alimentation et au bon fonctionnement de cette base de données ; elle procède au codage du numéro d'identification de la sécurité sociale (NISS) des travailleurs et transmet les informations relatives aux employeurs et aux travailleurs à la banque de données OASIS ; elle gère une table de conversion entre le NISS codé et le NISS non codé.

2 Des atouts évidents, un succès incontestable : une source d'inspiration et non un « modèle » directement transposable

2.1 Des services et une relation aux usagers au centre des préoccupations

La construction même du système de banque carrefour repose sur une approche très pragmatique de la prise en compte des attentes et besoins des usagers et des déclarants. L'ensemble du dispositif repose sur une orientation très forte non de simplification institutionnelle en tant que telle (la Belgique compte encore de très nombreux acteurs dans le champ de la protection

[303] Déclaration immédiate de début ou de la fin d'une relation de travail entre un employeur et un travailleur
[304] Déclaration multifonctionnelle électronique par les employeurs des données relatives aux salaires et aux temps de travail
[305] Déclaration de risque social : incapacité de travail, maternité, accident du travail, maladie professionnelle, chômage.
[306] Carte d'identification
[307] Boite aux lettres électronique permettant au citoyen de recevoir des documents officiels de manière intégrée.

sociale) mais du fait que **la « mosaïque institutionnelle » ne doit pas avoir de conséquences trop fortes pour l'usager / le déclarant qu'il soit une personne morale ou physique.**

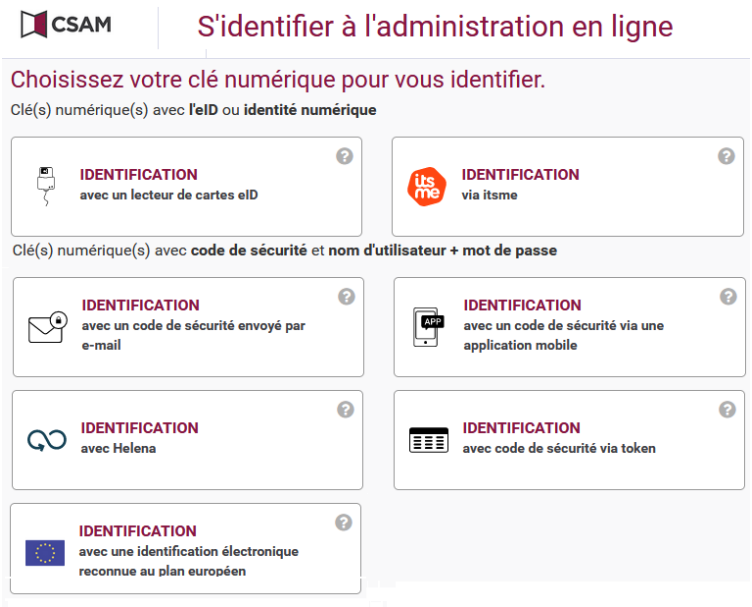
Ce principe de mettre l'usager au centre est largement revendiqué par des organisations nombreuses et diverses. Qu'une organisation ayant une activité marchande ou non marchande mette son client ou son usager au centre de ses préoccupations constitue aujourd'hui une lapalissade ou un truisme. Mais ce principe prend une dimension toute particulière quand il repose sur une solution avant tout technique comme celle proposée par la BCSS. **L'architecture technique du système a en effet pour objet d'effacer la complexité pour l'usager ou le déclarant s'agissant des informations qu'il transmet et des informations qui sont utilisés pour apprécier sa situation.**

En ce qui concerne la transmission et la gestion de ses informations personnelles, l'usager n'a pas besoin de démultiplier les démarches auprès d'un grand nombre d'acteurs, rendant difficile une communication fluide. Il n'est pas tenu de garantir la connaissance de sa situation précise à tous moments par chaque acteur. Le canal de communication régulier ou événementiel est unique et standard.

Cette simplification ne conduit pas à la disparition des différents interlocuteurs ou guichets. Elle permet néanmoins un *front-office* plus intégré s'agissant en particulier de l'accès et de la rectification des informations standard. La logique de mettre l'usager au centre du système conduit ainsi la BCSS a proposé des services très intégrés.

Le premier principe est d'accès et de transparence. Les usagers (particuliers et représentants d'entreprises) peuvent s'identifier de diverses manières pour accéder aux services déclaratifs, à leur « compte » et modifier ainsi les informations les concernant. Ce service en ligne (CSAM) est intégré, unique et concerne l'ensemble des sites et services publics. Il a été construit à partir de et en lien avec la BCSS (graphique 1).

Graphique 1 : Les modes d'identification de l'usager pour accéder aux services de la BCSS et aux autres services publics – 2021

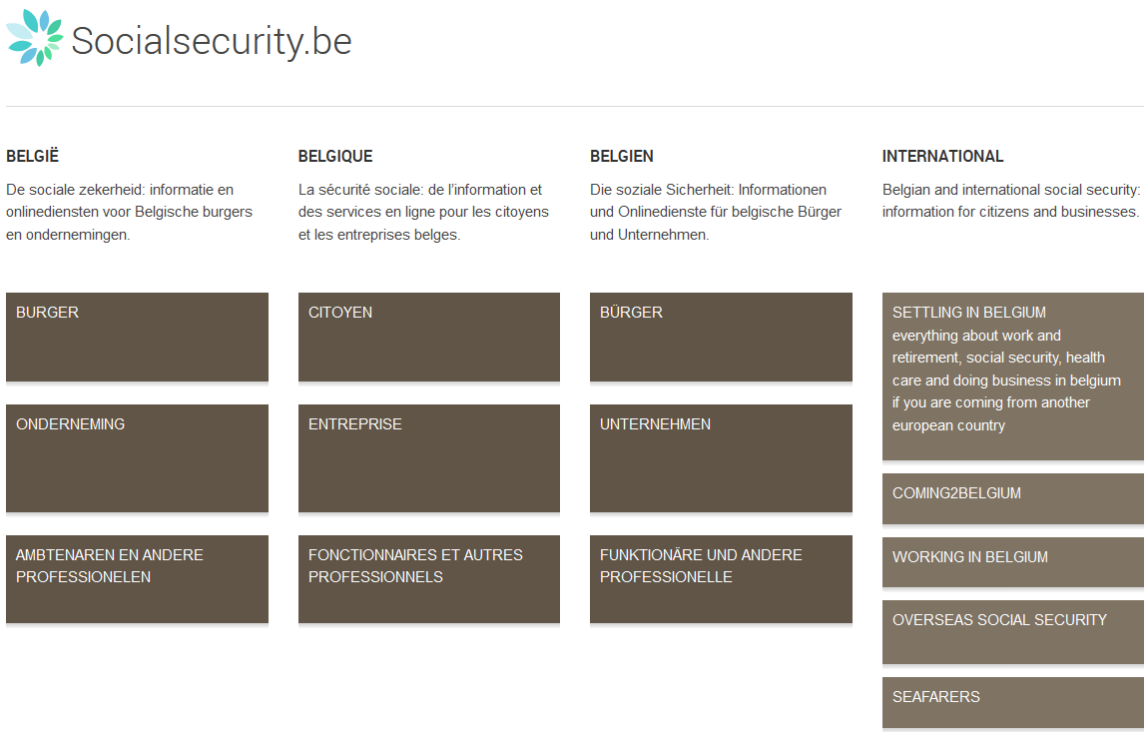


Source : CSAM, https://csam.be/fr

Dans le même ordre d'idée, compte tenu du partage des différentes informations, l'opérateur est en mesure de proposer des bouquets de service en ligne par besoins ou par profils et dont les contenus

peuvent logiquement excéder le seul champ de la sphère de la protection sociale. L'accès se fait selon le profil de l'usager et en quatre langues (graphique 2).

Graphique 2 : Page d'accueil du site de la sécurité sociale belge – 2021



Source : Portail de la sécurité sociale belge, https://www.socialsecurity.be/

Les services offerts sont divers, l'accès se fait à la fois selon le profil de l'usager ou selon ses besoins (graphique 3).

Graphique 3 : Aperçu des services en ligne offerts aux citoyens en Belgique - 2021

Source : *https://www.socialsecurity.be/citizen/fr/static/infos/general/index.htm*

2.2 Des points forts incontestables

Pour l'observateur, la BCSS présente plusieurs atouts. La création de la BCSS a permis ainsi de **simplifier** -à architecture institutionnelle inchangée de la protection sociale (maintien des compétences géographiques et socio professionnelles des acteurs) – **tant la relation aux usagers que le fonctionnement interne de la sphère sociale.**

Comme on l'a indiqué *supra*, la BCSS concilie plusieurs **principes forts** qui, dans d'autres systèmes de protection sociale peinent à être combinés : ceux de **spécialisation**, de **monopole**, de **protection** et de **recherche d'efficacité**.

La première qualité de la BCSS est celle de la constance stratégique et de l'adaptation. La constance a trait au maintien du schéma élémentaire de fonctionnement arrêté au débat des années quatre-vingt-dix et préservé depuis près de trente ans. La décision a été prise dans un contexte de montée en puissance très forte des technologies de l'information : la technologie permettant de réaliser le schéma était disponible et a pu aussitôt être implémentée. Naturellement, dans le respect des lignes directrices initiales, la technologie a cependant régulièrement évolué et a été ajustée, le système apparaissant, compte tenu de sa nature légère et décentralisée, particulièrement agile et susceptible d'évoluer.

La BCSS est source d'une plus grande garantie de versement du « juste droit » en ce que l'identité des informations détenues permet la modélisation de parcours, le repérage de situations de non recours aux droits, une meilleure prévention des inexactitudes ou erreurs, une prévention plus forte de fraudes éventuelles.

La BCSS est source de performance en ce qu'elle permet de proposer des services à la fois divers et complets, adaptables : la prestation de service est potentiellement plus simple, plus rapide ce qui conduit logiquement à une plus grande maitrise des coûts.

Mais la BCSS ne peut être perçue uniquement pour et par elle-même. Elle intervient dans un environnement particulier ; ainsi, notamment :

- **La comitologie garante de la protection des données personnelles** est pour partie décentralisée par rapport à ce qui est pratiqué en France (voir les différences avec les interventions de la CNIL et ses correspondants *supra*) ;
- **L'affirmation d'une institution unique** (la protection sociale / la sécurité sociale, facteur d'unité nationale) **dans le respect d'un système construit sur l'idéal type bismarckien et dans un pays structuré en communautés diverse**s, a conduit à privilégier non une fusion des structures mais la mise en place d'une structure support partagée, permettant de préserver institutions et communautés existantes tout en facilitant leur fonctionnement ; cette approche est propre à la Belgique et n'est pas directement transposable ailleurs ;
- **La recherche de performance en matière de systèmes d'information et de coûts informatiques au sein de la sphère sociale est allée au-delà de la seule BCSS** comme le témoigne la mutualisation des ressources informatiques au sein de la protection sociale (l'essentiel des agents étant recrutés par un groupement unique qui met à disposition des entités utilisatrices ces agents contre rémunération des services rendus) ; la technologie et le traitement des informations sont ainsi un levier essentiel de recherche d'efficience, d'économies et d'unité de la sphère sociale ;
- **La simplification va au-delà de la seule sphère sociale puisque les informations détenues par la sphère sociale peuvent servir aux autres acteurs** et la dynamique de partage des informations et l'organisation mis en place *via* la BCSS ont conduit à adopter les mêmes approches pour la plupart des champs de l'administration belge.

2.3 Des actions de mêmes natures ou d'inspirations proches mises en œuvre en France

La situation actuelle en France est difficilement comparable à celle existant en Belgique. On peut néanmoins clairement identifier **des évolutions intervenues** en France qui sont **proches** de celles mises en œuvre en Belgique.

La simplification des déclarations et leur unification a été une œuvre conduite tout au long des dernières décennies en France. Elle a, à ce stade, largement concerné les déclarations faites par les employeurs et les entreprises : la déclaration sociale nominative, le flux PASRAU (Passage des revenus autres) ont ainsi repris les objectifs poursuivis précédemment par la déclaration annuelle des données sociales, la déclaration préalable à l'embauche ou encore la déclaration unique d'embauche.

La mise en place de déclarations uniques a conduit logiquement à standardiser les informations recueillies, à les clarifier et les simplifier et à chercher, à chaque fois que cela est possible, la récupération automatique de données dématérialisés dans les systèmes d'information tiers (DSN et PASRAU notamment). L'objectif est d'accéder comme en Belgique à une donnée native, standard et donc potentiellement plus fiable.

Le partage des recueils de l'information a logiquement conduit à la mettre à disposition de l'ensemble des acteurs *via* un opérateur unique. En France, la CNAV joue un rôle central à ce sujet. En revanche, contrairement au système belge, les organismes peuvent récupérer l'information déclarée, l'intégrer dans leur système puis la modifier (découverte d'erreur, information en provenance du cotisant) sans que l'information native soit également modifiée. Le fonctionnement demeure en silo s'agissant de l'information suite à la déclaration initiale.

Par ailleurs, le développement des systèmes d'informations interdépendants et la nécessité de mutualiser des fonctions, de mettre en œuvre des actions communes et de localiser des expertises partagées dans des lieux uniques ont conduit, en sus des opérateurs historiques, à **créer des entités spécialisées, les groupements d'intérêts publics, chargés de missions spécifiqu**es (GIP modernisation des données sociales – GIP MDS ; Union retraite – GIP UR).

2.4 Une source d'inspiration évidente, une transposition délicate

Par nature, l'analyse du système belge conduit à apprécier ses atouts et points forts. Il convient cependant de **mesurer plusieurs de ses limites** :

- Ce système a conduit à **faire primer un type de simplification, celui du traitement et de la centralisation de l'information** – domaine certes clef-, sur d'autres modalités possibles et envisageables (simplification institutionnelle de la protection sociale tant en matière de guichets que de prestations services notamment) ;
- Ce système a été **retenu à un moment clef**, celui de la montée en puissance de technologies nouvelles ; il n'a pas été remis en cause depuis ; mais il a été mis en place « au bon moment » et n'a pas connu d'à-coups ou de remises en cause ; il est donc difficile de le mettre en œuvre à un autre moment que celui d'une bascule technologique ; la transposition est possible dans des pays ou systèmes nouveaux ou dépourvus de système d'information et institutionnel déjà existants, comme c'est le cas en France ;
- Ce système a été mis en place **dans un contexte particulier**, celui d'un pays marqué par la nécessaire reconnaissance de spécificités communautaires, géographiques et linguistiques ; en cela, il conduit à unifier ce qui est acceptable soit le traitement des informations sans nécessairement remettre en cause les institutions ; il permet en outre par ce biais d'affirmer l'existence d'une institution unique –la sécurité sociale ou la protection sociale, notamment via la BCSS et le portail unique- rassemblant l'ensemble de la population belge prise en compte à la fois de manière globale et dans ses spécificités.

L'échange de la mission avec l'inspirateur de la BCSS a permis de souligner que **si l'organisation belge est une source évidente d'inspiration, il ne peut être envisagé d'en faire un « modèle » exportable *ex abrupto* et susceptible d'être mis en œuvre à n'importe quel moment et dans n'importe quel contexte.**

L'analyse même du système français permet de souligner que plusieurs évolutions en France sont effectuées dans le respect des objectifs et principes retenus en Belgique. Certes, la démarche est moins intégrée, mais la France a fait le choix de simplifier non seulement le recueil et le traitement de l'information mais aussi de rationnaliser l'organisation institutionnelle et administrative – par la convergence des niveaux de couvertures apportés et des prélèvements dus, par le regroupement des institutions dans des caisses / régimes et réseaux uniques…

La trajectoire française est donc logiquement singulière car elle poursuit également d'autres objectifs. Pour autant, la référence à la BCSS est utile : elle constitue une sorte d'idéal type qui permet de déterminer, le cas échéant, une stratégie d'évolution de l'organisation de la protection sociale française et d'interroger tant l'organisation actuelle que les évolutions envisagées au regard du respect des principes forts retenus par la BCSS qui semblent pertinents et de l'ensemble des objectifs qu'elle remplit.

Ainsi, **sauf à décider de refondre complètement le système d'information de la sécurité sociale française pour mettre en place une BCSS en France à plus ou moins long terme, il semble plus**

pertinent d'envisager les conditions permettant, à court terme, de mettre en œuvre un système proche présentant les mêmes avantages et garanties et, par conséquent, d'interroger la pertinence des évolutions souhaitées ou en cours en ce qu'elles contribuent ou non à l'atteinte d'une cible organisationnelle qui ne peut être définie que conformément aux particularités et spécificités du système français.

Au final, l'analyse comparative conduit à rappeler la réflexion de Pierre Laroque : « *Aucune organisation de la Sécurité sociale n'est viable si elle ne répond pas aux traditions nationales, si elle ne répond pas aux conditions psychologiques et économiques du pays* »[308].

[308] Voir Pierre Laroque, *Discours prononcé à l'École Nationale d'Organisation Économique et Sociale*, Extrait – 23 mars 1945

ANNEXE 9 : Domicile, résidence, adresse de correspondance

Table des matières

ANNEXE 9 : DOMICILE, RESIDENCE, ADRESSE DE CORRESPONDANCE 223

1 LA CONNAISSANCE DU DOMICILE D'UN USAGER EST DE PREMIERE IMPORTANCE POUR UN ACTEUR PUBLIC 227

2 LA NOTION DE « *DOMICILE FISCAL* » A TRAIT AVANT TOUT A LA TERRITORIALITE DE L'IMPOT ; LES PROBLEMATIQUES LIEES A LA RESIDENCE DES CONTRIBUABLES ET REDEVABLES DONNENT LIEU A NOMBRE D'APPROCHES COMPLEMENTAIRES 228

2.1 LA NOTION DE « *DOMICILE FISCAL* » VISE AVANT TOUT A ASSURER LE RESPECT DU PRINCIPE DE TERRITORIALITE DE L'IMPOT ET NON A DEFINIR UN LIEU D'ETABLISSEMENT PRECIS ET UNIQUE 228

2.2 LA SEULE NOTION DE « *DOMICILE FISCAL* » N'EST PAS DE NATURE A PERMETTRE DE DETERMINER L'ENSEMBLE DES DROITS ET OBLIGATIONS D'UN ASSUJETTI 230

2.3 LES OBLIGATIONS LIEES AUX IMPOTS LOCAUX ET TAXES ANNEXES SONT DETERMINEES DE MANIERE AUTONOME PAR LE DROIT FISCAL, SANS REFERENCE EXCLUSIVE AU DOMICILE OU A LA RESIDENCE 233

2.4 L'OPPORTUNITE DE MOBILISER LES NOTIONS ET DONNEES FISCALES POUR LA SPHERE SOCIALE DEVRAIT ETRE PLEINEMENT DEMONTREE 234

3 LA TERRITORIALITE ET L'OBLIGATION DE RESIDENCE POSEES PAR LE DROIT A LA PROTECTION SOCIALE SONT DIFFERENTES DES NOTIONS FISCALES ; DES SOLUTIONS JURIDIQUES ET OPERATIONNELLES ADAPTEES AUX DIFFERENTES SITUATIONS ET GESTIONS ONT ETE ADOPTEES 236

3.1 LE CODE CIVIL DEFINIT DE MANIERE ELEMENTAIRE LE DOMICILE 236

3.2 OUTRE DES CONDITIONS DE RESIDENCE ET DE NATIONALITE, LE DROIT DE L'AIDE ET DE L'ACTION SOCIALES REPOSE SUR LA NOTION ESSENTIELLE DE « *DOMICILE DE SECOURS* » SANS PREJUDICE D'APPROCHE COMPLEMENTAIRES 237

3.3 LE DROIT DE LA SECURITE SOCIALE UTILISE LES NOTIONS DE DOMICILE ET DE RESIDENCE DE MANIERE DIFFERENCIEE ET DANS DES CONTEXTES VARIABLES D'INTERVENTIONS 239

3.4 AU SEIN DE LA SPHERE SOCIALE, LE LIEU DE RESIDENCE NE DONNE PAS LIEU A DES APPROCHES UNIVOQUES MAIS A D'INTENSES PARTAGES D'INFORMATIONS 241

4 L'ALIGNEMENT DU DOMICILE FISCAL ET SOCIAL POSERAIT DES DIFFICULTES POTENTIELLEMENT IMPORTANTES, CE QUI DEVRAIT CONDUIRE A ANALYSER DES APPROCHES ALTERNATIVES DE NATURE A PERMETTRE DE REMPLIR LE OU LES OBJECTIFS POURSUIVIS 243

4.1 DES LIMITES ET IMPACTS OPERATIONNELS POTENTIELLEMENT NOMBREUX DE LA DISPOSITION ENVISAGEE 243

4.2 LE CHOIX DE NOTIONS COMMUNES AU DROIT FISCAL ET AU DROIT SOCIAL POSERAIT DES DIFFICULTES SUPPLEMENTAIRES 244

4.3 D'AUTRES APPROCHES DEVRAIENT ETRE ANALYSEES ET ENVISAGEES POUR RENFORCER LE CONTROLE ET L'OPPOSABILITE DES DONNEES DE CONTACT ET DE DOMICILE 245

La lettre de mission en date du 29 janvier 2021 ne mentionnait pas le besoin d'expertiser la notion d'adresse et de domiciliation des bénéficiaires de prestation sociales. Toutefois, la question de l'opposabilité et de la fiabilité de données d'adresse et de résidence a été abordée concomitamment lors de l'examen d'une proposition de loi au Sénat[313], visant à appliquer diverses mesures urgentes pour lutter contre les fraudes sociales, proposition qui a été adoptée par la haute assemblée le 11 mars 2021. Cette proposition de loi était présentée au premier chef par la sénatrice Nathalie Goulet au bénéfice notamment des travaux conduits avec la députée Carole Grandjean[314]. Ce texte comportait plusieurs dimensions, notamment une proposition d'évolution du répertoire national commun de la protection sociale (RNCPS). L'examen du texte a conduit le gouvernement et le Sénat à convenir de la nécessité de surseoir à l'analyse d'évolutions du RNCPS dans l'attente de la remise des conclusions de la présente mission.

Au-delà, une disposition, considérée comme devant donner lieu à d'indispensables travaux d'analyse et d'approfondissement, a été adoptée en première lecture : elle conduit **à retenir comme « domicile social » le domicile déclaré à l'administration fiscale**. Ainsi, l'article 17 de la proposition consiste à considérer que, d'une part, pour le code de l'action sociale et des familles, l'organisme compétent pour attribuer une prestation est celui compétent dans la circonscription dans laquelle le demandeur a son domicile fiscal et, d'autre part, pour le code de la sécurité sociale, ce même domicile fiscal correspond à la résidence principale et au lieu de résidence d'un bénéficiaire de prestations ou d'un éventuel demandeur de celles-ci (voir encadré 1).

Encadré 1 : Article 17 de la proposition de loi tendant à appliquer diverses mesures urgentes pour lutter contre les fraudes sociales adoptée par le Sénat le 11 mars 2021

« I. – Le code de l'action sociale et des familles est ainsi modifié :

1° Après l'article L. 111-1, il est inséré un article L. 111-1-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 111-1-1. – L'organisme compétent pour attribuer une prestation sociale légale, réglementaire ou conventionnelle est celui dans le ressort duquel la personne a son domicile fiscal.

« Le département débiteur de l'allocation personnalisée d'autonomie, de la prestation de compensation du handicap et du revenu de solidarité active mentionnés respectivement aux articles L. 232-1, L. 245-1 et L. 262-1 est celui dans le ressort duquel l'intéressé a son domicile fiscal.

« Pour tenir compte de situations exceptionnelles, il peut être dérogé aux premier et deuxième alinéas du présent article dans des conditions prévues par décret en Conseil d'État.

« Les dispositions du présent article s'appliquent sans préjudice de celles de l'article L. 264-1. » ;

2° Le premier alinéa de l'article L. 131-1 est complété par une phrase ainsi rédigée : « La résidence s'entend du domicile déclaré à l'administration fiscale. » ;

3° Après le mot : « départemental », la fin du premier alinéa de l'article L. 262-13 est supprimée.

II. – Le chapitre Ier du titre Ier du livre Ier du code de la sécurité sociale est complété par un article L. 111-2-4 ainsi rédigé :

[313] Voir *Proposition de loi tendant à appliquer vingt-quatre mesures urgentes pour lutter contre les fraudes sociales*, Nathalie Goulet et plusieurs de ses collègues, Sénat, mars 2021 ainsi que Jean-Marie Vanlerenberghe, *Rapport fait au nom de la commission des affaires sociales sur la proposition de loi tendant à appliquer vingt-quatre mesures urgentes pour lutter contre les fraudes sociales*, Sénat, mars 2021.

[314] Voir Nathalie Goulet et Carole Grandjean, *Lutter contre les fraudes aux prestations sociales, un levier de justice sociale pour une juste prestation*, rapport au Premier ministre, octobre 2019. Ce rapport proposait notamment d'adopter des définitions clarifiées et communes entre les différentes sphères d'action publique et proposait donc la détermination d'un nouveau « domicile social » (nous citons) : « *Les prestations ne pourront être versées qu'au domicile déclaré à l'administration fiscale à défaut. L'information tirée de courriers retournés et portant la mention « n'habite pas à l'adresse indiquée » doit être partagée pour signalement entre les partenaires. (…) Le domicile social, interconnecté à la déclaration fiscale, sera de fait un levier efficace pour effectuer les contrôles* a priori. »

« Art. L. 111-2-4. – Au sens du présent code, la résidence principale et le lieu de résidence d'une personne s'entendent du domicile déclaré par elle à l'administration fiscale. »

Lors du débat de la proposition de loi tant la sénatrice portant le texte, le rapporteur que le ministre délégué auprès du ministre de l'Économie, des Finances et de la Relance, chargé des Comptes publics **ont souligné la nécessité d'examiner l'opportunité de retenir le domicile fiscal en matière sociale et d'analyser les impacts et l'opportunité d'une telle approche**[315].

Dans ce contexte, **les commanditaires ont demandé à la mission de proposer une analyse de ce point en sus des travaux conduits**. Cette annexe répond à cette demande supplémentaire, qui a conduit à différer quelque peu la remise du présent rapport. Ces travaux ont été réalisés sur la seule base d'une analyse des textes, de la jurisprudence, de la doctrine et en interrogeant ponctuellement les organismes à ce sujet[316]. Ils ne reposent notamment pas sur une analyse des pratiques et en particulier de la qualité des données d'adresse au sein de l'administration fiscale et de la qualité des échanges intervenant sur ce point précis entre l'administration fiscale et les autres acteurs publics, aspect qui n'est abordé que de manière théorique mais justifierait des travaux que la mission n'était pas en mesure de conduire[317]. Par nature, conformément à la demande formulée, le propos est ici singulièrement plus développé sur le volet fiscal qui constitue la principale inconnue, le champ du droit de la protection sociale apparaissant plus connu[318].

Sous ces réserves, cette annexe rappelle le besoin pour les administrations publiques et les organismes sociaux de disposer des coordonnées actualisées de leurs usagers (1), la pluralité de la notion de « domicile fiscal » et ses conséquences en matière fiscale (2) puis, la même approche est adoptée en matière de protection sociale et tout particulièrement en ce qui concerne, d'une part, la sécurité sociale et, d'autre part, l'action et l'aide sociales (3). Ces deux approches permettent de souligner les incertitudes des approches actuellement envisagées et des modalités ou pistes de travail de nature à permettre de remplir tout ou partie des objectifs, pour partie logiques et légitimes, avancés lors des travaux et débats parlementaires (4).

---

[315] C'est ce que souligne le rapport produit sur la proposition de loi (nous citons) « *Le dispositif de l'article 17, prévoyant la création de la notion de « domicile social », s'il n'apparaît pas opérationnel en l'état, serait une avancée sur le fond et doit pouvoir aboutir dans les meilleurs délais. Le Gouvernement a indiqué son intention d'avancer sur ce sujet et la commission souhaite donc maintenir cet article en navette.* » *in* Jean-Marie Vanlerenberghe, *Rapport fait au nom de la commission des affaires sociales sur la proposition de loi tendant à appliquer vingt-quatre mesures urgentes pour lutter contre les fraudes sociales*, Sénat, mars 2021.

[316] Ces interrogations n'ont au demeurant pas été très productives, les organismes renvoyant avant tout aux notions retenues par la réglementation et aux facultés offerts par les systèmes d'information et, au premier chef, le RNCPS et les autres bases de données.

[317] Outre des questions de temps et de délais des travaux, les services compétents du ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance auraient, dans un contexte perturbé par la crise sanitaire et de forts de charges de travail, pu à bon droit ne pas prioriser voire donner suite à une sollicitation sur une dimension non souhaitée initialement dans la lettre signée des ministres compétents.

[318] Il est en effet, comme cela a été indiqué dans la demande formulée à la mission, mieux maitrisé par la principale direction demandant l'analyse (direction de la sécurité sociale – DSS).

1 La connaissance du domicile d'un usager est de première importance pour un acteur public

La maîtrise du lieu de résidence régulier et habituel d'un individu est la condition *sine qua non* pour :

- **Déterminer l'étendue de ses droits et obligations** dès lors que le lieu de résidence peut générer des droits et devoirs mais aussi avoir un impact direct sur leur nature et leur étendue ; cette question de la territorialité du droit se pose à titre principal dans une perspective nationale mais peut également se poser au niveau local.
- **Entretenir une relation courante et régulière avec l'usager** ; la connaissance du domicile est ainsi la condition pour pouvoir correspondre avec l'usager par voie postale, donc tenir à jour son dossier et s'assurer que celui-ci accède dans les meilleures conditions à la « juste prestation »[319] ;
- **Pouvoir exercer, le cas échéant, certaines prérogatives de puissance publique** en matière par exemple de recouvrement (notification d'actes d'exécution d'office par courrier avec ou sans recommandé ou par voie d'huissier) ou de vérification ou de contrôle.

Ainsi, **la bonne connaissance de données d'adresse et de contacts a un impact très fort sur l'efficience des relations entre les organismes et leurs usagers**. Elle permet d'assurer l'accès au bon et juste droit. Elle permet également d'échanger régulièrement. Elle permet, contrepartie du dispositif déclaratif, de vérifier le respect de certaines obligations, d'opérer des actions de contrôle voire de régularisation ou de récupération d'indus ou de trop-perçus. Ainsi, le fait de recevoir des plis retournés du fait que l'usager « n'habite pas à l'adresse indiquée » (« plis NPAI ») ou la difficulté à localiser un usager ou un débiteur pour le contrôler ou exécuter une décision, conduisent les organismes à assurer de nombreuses actions de recherche pour trouver la « bonne » adresse ou le « bon » domicile. Ces besoins de fiabilisation peuvent être liés à une erreur de l'organisme (erreur de saisie, fichier défectueux), une erreur ou un oubli de l'usager (mauvais report de l'adresse, oubli de notifier le changement de domicile…) voire une fraude (donc à la résidence ou au domicile). Les travaux conduits par la mission soulignent l'importance de ces opérations de fiabilisation : outre les échanges de données et les démarches coordonnées de notification de changements d'adresse, les agents des organismes utilisent très fréquemment le RNCPS pour disposer des adresses connues, déclarées et utilisées avec succès par les autres organismes. D'autres fichiers (FICOBA [fichier national des comptes bancaires et assimilés] au premier chef) permettent également d'identifier certains lieux de résidence ou d'habitation (FICOBA permet ainsi de savoir où réside le titulaire d'un compte bancaire).

Ainsi, **cette activité de fiabilisation des données de contact, d'adresse et de résidence constitue une tâche courante et chronophage des organismes et entités intervenant en matière de protection sociale.** Les travaux de la mission sur le RNCPS soulignent leur importance et l'apport du répertoire à ce sujet, apport susceptible d'être approfondi. Pour autant, l'approche est ici opérationnelle : aucun acteur rencontré par la mission n'a suggéré une évolution du droit à ce sujet tant s'agissant des notions de données de contact devant être produites que des notions (résidence, domicile) ayant des effets juridiques notablement plus forts et différenciés.

[319] Voir Christine Cloarec-Le Nabour et Julien Damon, *La juste prestation pour des prestations et un accompagnement ajustés*, rapport au Premier ministre, septembre 2018.

2 La notion de « *domicile fiscal* » a trait avant tout à la territorialité de l'impôt ; les problématiques liées à la résidence des contribuables et redevables donnent lieu à nombre d'approches complémentaires

La notion de domicile fiscal permet avant tout de déterminer la population des contribuables et redevables relevant des obligations fiscales françaises et l'étendue de leurs obligations (11). Cette notion doit logiquement être rapprochée d'autres concepts ayant des implications juridiques fortes (12). Il existe certes une approche territoriale de la fiscalité mais les impôts locaux sont dus compte tenu des autres choix opérés par le contribuable (13). La qualité des notions de domicile, de résidence et d'adresse au sens de l'administration fiscale n'est pas avérée et son usage en matière de protection sociale mériterait d'être justifié (14).

2.1 La notion de « *domicile fiscal* » vise avant tout à assurer le respect du principe de territorialité de l'impôt et non à définir un lieu d'établissement précis et unique

Les articles 4A et 44B du code général des impôts (CGI) font référence à la notion de « *domicile fiscal* », en ce qui concerne l'impôt sur le revenu des seules personnes physiques[320] donc, avant tout pour garantir que les contribuables – redevables relevant du droit fiscal français et des obligations en découlant légitimement sont compris dans le champ d'application des normes fiscales nationales.

Toutefois **cette notion de « *domicile fiscal* » est générique. L'article 4A édicte un assujettissement général et total du fait de la domiciliation en France et non à un lieu précis du territoire national** : « *Les personnes qui ont en France leur domicile fiscal sont passibles de l'impôt sur le revenu en raison de l'ensemble de leurs revenus.* ». La non-domiciliation en France ne conduit pour autant pas à échapper à l'impôt puisque ce même article rappelle que les personnes « *dont le domicile fiscal est situé hors de France sont passibles de cet impôt en raison de leurs seuls revenus de source française*. »[321]

Ainsi, **ces dispositions du CGI ont vocation à garantir la bonne application du droit fiscal français et à préserver le rendement des recettes fiscales nationales** en prévenant toute fraude à l'établissement en hors du territoire national et en limitant la portée d'une non domiciliation en France. Elles ne conduisent pas nécessairement à garantir la bonne connaissance de l'adresse exacte du contribuable – redevable sur le territoire national, aspect qui relève d'autres dispositions.

Pour autant, **déterminer si un contribuable a son domicile fiscal en France conduit *de facto* à apprécier concrètement son implantation donc son lieu de résidence.** Ainsi, l'article 4B du CGI pose plusieurs critères -d'ordres personnel, professionnel et économique- d'appréciation de la domiciliation en France d'un contribuable[322] :

---

[320] La domiciliation fiscale a également des impacts puissants en matière de droits de mutation ou de droits de succession pi encore de droits de donation. Ces aspects techniques ne sont pas directement abordés ici pour souci de simplification.

[321] Ainsi, en vertu de l'article 4A CGI, les personnes fiscalement domiciliées en France ont une obligation fiscale dite « illimitée » en ce qu'elles sont imposées dans le cadre prévu par la loi française tant leurs revenus de source française qu'étrangère (c'est l'imposition sur leur revenu mondial). En revanche, au sens de ce même article, les personnes fiscalement domiciliées hors de France sont soumises à une obligation fiscale dite « restreinte » en ce qu'elle ne porte au plus que sur leurs revenus de source française.

[322] Sur l'ensemble de ces dimensions et l'approche doctrinale en découlant, voir Direction générale des finances publiques, IR - Champ d'application et territorialité - Personnes imposables et domicile fiscal, Bulletin Officiel des Finances Publiques-Impôts, 28 juillet 2016 (BOI-IR-CHAMP-10-28/07/2016) ; ainsi que IR – Établissement de l'impôt - Lieu d'imposition,

- **Le critère d'ordre personnel** est premier ; il prime sur tous les autres et permet de présumer de la domiciliation fiscale d'une personne ; il a trait à la détermination du « *foyer* » ou du « *lieu de séjour principal* » de l'intéressé ;
  - Pour l'administration fiscale, le **foyer** d'une personne physique correspond à son lieu de résidence habituel, à caractère permanent ; on examine ainsi, sous le contrôle du juge, d'une part, le centre des intérêts familiaux et, d'autre part, le lieu où le contribuable habite normalement[323] ;
  - Le **lieu de séjour principal** est apprécié classiquement pour les célibataires qui de ce fait « transportent » avec eux leur résidence ; pour déterminer le lieu de résidence, l'administration fait application d'une règle dite des « 183 jours » (soit plus de six mois au cours d'une année) ou apprécie si le contribuable a passé plus de temps en France que dans tout autre pays ;
- Si ces critères d'ordre personnel ne permettent pas d'établir le domicile fiscal, l'administration s'intéresse au **critère professionnel** ; en effet, sont considérées comme ayant leur domicile fiscal en France les personnes qui « *exercent en France une activité professionnelle, salariée ou non, à moins qu'elles ne justifient que cette activité y est exercée à titre accessoire* » ; le domicile fiscal d'un salarié dépend donc du **lieu où il exerce effectivement et régulièrement son activité professionnelle** ; en ce qui concerne un travailleur non salarié, on s'intéresse à l'existence en France d'un point d'attache fixe, d'un établissement ou d'une exploitation ; en cas d'exercice simultané de plusieurs activités, l'administration reteindra l'activité prenant le plus de temps à l'intéressé sans s'attarder au fait que cette activité considérée comme principale génère le plus de revenus ou non ;
- Si tant les critères personnels que professionnels ne permettent pas de déterminer avec certitude le domicile fiscal, alors l'administration retient le **critère économique** ; le domicile fiscal correspond alors au **lieu où le contribuable a effectué ses principaux investissements**, où il possède le siège de ses affaires, d'où il administre ses biens donc soit le lieu où il a le centre de ses activités professionnelles ou encore celui d'où il tire la majeure partie de ses revenus.

Ainsi, **cette détermination du domicile fiscal ou de la résidence fiscale ne conduit pas nécessairement à retenir un lieu unique d'implantation du contribuable**. Bien au contraire, la démarche consiste à déterminer que celui-ci est résident fiscal français, l'appréciation des critères personnels, professionnels et économiques ne se limite pas à une implantation dans un lieu précis mais permet d'acter la domiciliation du redevable sur le territoire français ou à l'étranger.

La détermination du domicile fiscal est en outre effectuée sous réserve de deux tempéraments importants :

- **Les dispositions du CGI doivent être rapprochées de celles prévues par les conventions fiscales bilatérales** qui ont vocation à préciser la situation des contribuables pouvant relever de deux législations fiscales différentes en particulier du fait de leur nationalité, des biens qu'ils

---

Bulletin Officiel des Finances Publiques-Impôts, 12 septembre 2012 (BOI-IR-DECLA-10-12/09/2012) et, en matière de contrôle, CF - Organisation du contrôle fiscal - Compétences et attributions des agents chargés de l'assiette et du contrôle, Bulletin Officiel des Finances Publiques-Impôts, 21 décembre 2017 (BOI-CF-DG-30-21/12/2017).

[323] Voir par exemple, Conseil d'Etat, 3 novembre 1995, rec. n° 126513. La satisfaction du premier critère (lieu où est le centre des intérêts familiaux) entraine généralement celle du second critère (lieu où le contribuable habite normalement) ; mais ce n'est pas toujours automatique (par exemple, un contribuable travaille à l'étranger mais son épouse et ses enfants habitent en France, il est considéré comme domicilié fiscalement en France ou résident fiscal français).

détiennent, des revenus dont ils disposent ou de leur(s) lieu(x) de résidence ; ces conventions bilatérales ont pour objet classiquement de prévenir ou d'encadrer d'éventuelles doubles impositions, selon les standard fixés par l'organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)[324] ; ces conventions peuvent donc préciser la situation de redevables particuliers et donc revenir sur les définitions retenues par les droits nationaux sur un éventuel « domicile fiscal » ;

- **Le CGI prévoit certaines exceptions** en ce que sont considérés comme fiscalement domiciliés en France (i) **les agents d'État en fonction ou chargés de mission dans un pays étranger** et non soumis dans ce pays à un impôt personnel sur l'ensemble de leurs revenus et (ii) qu'ils soient ou non français, **les travailleurs frontaliers et les expatriés pour des missions temporaires**[325].

2.2 La seule notion de « *domicile fiscal* » n'est pas de nature à permettre de déterminer l'ensemble des droits et obligations d'un assujetti

L'application même des dispositions susmentionnées est susceptible de générer des difficultés dans deux situations :

- La prévention de la situation de **« double résidence »** par les conventions fiscales est nécessaire ; en effet, un contribuable peut être considéré par deux États comme résidant sur chacun des territoires et relevant de ce fait de chaque cadre fiscal national ; ces situations peuvent conduire à des doubles impositions que les conventions fiscales bilatérales ont vocation à empêcher et prévenir ; si une convention de ce type existe, il est fréquent qu'elle reprenne le cadre fixé par l'OCDE qui, pour trancher ce conflit de résidence, mobilise de manière cumulative plusieurs approches : celle du foyer d'habitation permanent (soit toute forme d'habitation dont le contribuable dispose de manière durable) ; celle de centre des intérêts vitaux (relations familiales et sociales, occupations, activités politiques et culturelles de l'intéressé, siège de ses affaires, lieu d'où il administre ses biens, sans que soit établie une hiérarchie entre les liens économiques et personnels) ; celle du lieu de séjour habituel (apprécié relativement au temps passé ailleurs) ; enfin, celle de la nationalité ;

- **Le cas des « couples mixtes »** ; soit un couple au sein duquel l'un est résident fiscal français donc domicilié fiscalement en France alors que l'autre ne l'est pas ; dans ce cas, l'article 4B du CGI qui détermine la résidence fiscale en droit interne doit être appréciée et appliquée pour chacun des contribuables de manière isolée ; partant, si les époux sont mariés sous le régime de la communauté, il y a imposition commune, et les règles de territorialité doivent s'appliquer à chaque conjoint (si l'un est résident fiscal français et l'autre non, il conviendra de déclarer en France au titre du foyer les revenus mondiaux du conjoint résident fiscal français et les revenus de source française du conjoint non résident fiscal français) ; le CGI (article 6, alinéa 4) prévoit des cas d'imposition distincte des époux dans certains cas de figure (époux séparés de biens,

[324] Voir OCDE, *Modèle de Convention fiscale concernant le revenu et la fortune*, version complète de 2017, 9 août 2019, https://www.oecd.org/fr/ctp/modele-de-convention-fiscale-concernant-le-revenu-et-la-fortune-version-complete-1c00663f-fr.htm.

[325] Sauf dispositions contraires posée par une convention bilatérale entre la France et un état tiers : est un travailleur frontalier au sens de ces dispositions, une personne ayant son domicile dans la limite de 20 kilomètres de la frontière ; est un expatrié temporaire une personne assurant une mission de moins de six mois à l'étranger.

ne vivant pas sous le même toit, époux séparés de cors ou en instance de divorce et autorisés à avoir des résidences séparées ; cas d'abandon du domicile conjugal par l'un des deux époux)[326].

La notion de domicile fiscal a ainsi bien vocation à permettre de définir les règles applicables que ce soit les règles françaises ou des règles d'un autre État et, le cas échéant, de déterminer les bases taxables soumise à imposition française ou étrangère. Dans ce cadre, si le droit fiscal est par nature propre et autonome, il fait logiquement **référence à des conceptions affirmées par le droit civil.** Comme on le soulignera *infra*, le droit de la protection sociale donne lieu à des approches de même nature. Ces règles permettent de déterminer la territorialité de l'impôt et le *corpus* normatif applicable. Elles ne permettent pas directement de déterminer un domicile au sens du code civil ou au sens commun soit un lieu régulier et principal de vie.

Dans la continuité du « domicile fiscal », se pose **la question de la « résidence »,** soit le lieu de référence déterminé le 31 décembre de l'année de perception des revenus. Les deux approches sont pour partie synonymiques en ce que les textes, la jurisprudence et les jugements peuvent évoquer de manière indifférenciée le « domicile fiscal » ou la « résidence fiscale ». La notion de résidence a cependant, dans certains contextes, des impacts particulièrement importants. Elle donne lieu à **des dispositions spécifiques :**

- **L'article 10 CGI** pose le principe de l'imposition au lieu de résidence du contribuable ayant un lieu unique de résidence en France ; s'agissant du contribuable disposant de plusieurs résidences, le lieu d'imposition est celui « *où il est réputé posséder son principal établissement* » ; les lieux d'imposition des catégories spécifiques sont déterminées par voie réglementaire[327] ;
- **L'article 11 CGI** précise qu'en cas de changement de lieu d'imposition, les impositions dues au titre de l'exercice antérieur et des périodes non atteintes de prescription sont dues dans le nouveau lieu d'imposition.

Cette notion de résidence permet d'atteindre plusieurs objectifs :

- Elle conduit à **déterminer le service fiscal compétent pour établir les impositions dues par un redevable ;**
- Elle permet à l'administration de **disposer d'un lieu de référence non seulement pour établir l'imposition mais aussi pour identifier le lieu auquel elle est susceptible de prendre contact avec le contribuable, de le contrôler ou de procéder à d'éventuelles procédures de recouvrement** (aspect rappelé par l'article 11 CGI).

Cette notion de résidence fiscale est indétachable, pour les contribuables ayant plusieurs biens immobiliers de la détermination de la « **résidence principale** ». Elle constitue le logement d'habitation effectif du contribuable. Une résidence est considérée comme principale dès lors que le

[326] Dans ce cas particulier, la notion d'imposition séparée doit être combinée avec celle de territorialité. Ainsi, des époux séparés de biens peuvent faire l'objet d'imposition séparée s'ils ne vivent pas sous le même toit. Afin qu'il y ait une imposition séparée, la jurisprudence est venue indiquer que la résidence séparée à l'étranger ne soit pas temporaire. L'enjeu est bien évidemment de savoir s'il convient pour le couple d'établir une déclaration commune, ou deux déclarations distinctes, et en cas de déclaration commune, quoi déclarer. Cette dernière dimension pose la question de la répartition des revenus communs et individuels entre les deux membres du couple qui va conditionner l'assiette de l'impôt et la nature des obligations fiscales devant être acquittées en France et dans le pays tiers.

[327] Le troisième alinéa de l'article 10 CGI dispose ainsi « *Les personnes physiques exerçant des activités en France ou y possédant des biens, sans y avoir leur domicile fiscal, ainsi que les personnes désignées au 2 de l'article 4 B* [agents de l'État en poste à l'étranger, travailleurs transfrontaliers ou expatriés temporaires, voir *supra* point 11] *sont imposables au lieu fixé par arrêté conjoint des ministres chargés de l'économie et du budget* »

contribuable et sa famille y vivent et où le centre des intérêts matériels et professionnels s'y trouve : l'habitation principale est « ***le lieu de résidence effectif et habituel*** »[328].

Le choix d'une résidence principale n'est pas neutre au plan fiscal :

- Il n'est ainsi **pas possible pour un redevable d'avoir plusieurs résidences principales**, seule est ouverte la faculté très encadrée d'opérer des déductions du fait de frais de double résidence[329] ;
- **La détermination de la résidence principale est incontournable en ce qu'elle a un effet sur la nature et l'importance des obligations fiscales du contribuable ;**
  - Seule la résidence principale ouvre droit à **certains avantages fiscaux** (application du système des frais réels ; abattements ou crédits d'impôts tels que la déduction des intérêts d'emprunt, l'abattement de 30 % au titre de l'impôt sur la fortune immobilière, l'exonération de plus-value au titre de la vente de la résidence principale) ;
  - Par conséquent, **la qualification d'un bien de résidence principale obéit à des conditions strictes** illustrées par plusieurs situations fréquentes ; la requalification d'une résidence secondaire en une résidence principale avant revente de ce bien donne lieu à un encadrement spécifique (formalités nombreuses, délai minimal) et une surveillance étroite par le juge en ce que ce changement permet de prétendre à une exonération de plus-value à la revente là où toute résidence secondaire est soumise au régime normal d'imposition ; un occupant d'un logement social est impérativement tenu de considérer ce logement comme sa résidence principale ; si un propriétaire peut logiquement conserver un bien immobilier à l'occasion de son départ en maison de retraite, ce bien ne peut plus être considéré de manière pérenne comme sa résidence principale.

Compte tenu de l'importance de la détermination de la résidence principale, notion qui peut s'apparenter dans certains cas (personne n'occupant qu'un seul bien / lieu) à celle de domicile fiscal, **la doctrine a logiquement été amenée à préciser de nombreux cas de figures** propres au droit fiscal en ce qui concerne les **occupants à titre gratuit de bien qu'ils ne détiennent pas**, des **occupants de *mobil homes* ou de bateaux de croisière**, des **personnes effectuant un tour du monde**, des bateliers, des **forains** et **gens du voyage**, des **personnes sans domicile stable**[330]…

Pour toutes ces raisons, **malgré certaines demandes de parlementaires**[331]**, ce lieu de résidence ne peut être déterminé de manière unilatérale par le contribuable**. Ce dernier est tenu de déclarer les biens immobiliers dont il dispose et de choisir parmi ceux-ci celui qu'il considère comme résidence principale. Toutefois ce choix peut ensuite remis en cause par l'administration fiscale, qui peut notamment constater un abus de droit et requalifier l'opération considérée.

---

[328] Selon les définitions proposées par www.impots,.gouv.fr et www.service-public.fr.

[329] Il s'agit ici de la situation d'actifs obligés pour des raisons professionnelles de vivre dans une résidence autre que leur résidence principale. Les frais de la résidence professionnelle peuvent en partie être déduits du revenu si le contribuable justifier de l'obligation de maintenir deux résidences.

[330] Sur ces différents cas de figure, voir IR – Établissement de l'impôt - Lieu d'imposition, Bulletin Officiel des Finances Publiques-Impôts, 12 septembre 2012 (BOI-IR-DECLA-10-12/09/2012).

[331] Voir la question écrite n° 00211 de M. Jean Cluzel (Allier - UC), publiée dans le JO Sénat du 29 avril 1993 (page 698) qui mettait en avant l'opportunité de laisser les contribuables déterminer seuls leur résidence principale sans que ce choix puisse ensuite être requalifié par l'administration ; et la réponse rappelant le cadre applicable (réponse du ministère : Budget publiée dans le JO Sénat du 29 juillet 1993 - page 1258).

Sur un tout autre plan, on rappelle qu'en matière fiscale, la notion de nationalité n'a pas ou fort peu d'effet : les notions de domicile et de résidence priment. En cela, le droit fiscal se distingue fortement du droit de la protection sociale dans lequel la nationalité joue un rôle notablement plus important.

2.3 Les obligations liées aux impôts locaux et taxes annexes sont déterminées de manière autonome par le droit fiscal, sans référence exclusive au domicile ou à la résidence

Au-delà des considérations propres à l'établissement de l'impôt sur le revenu des personnes physiques qui ont été décrites ci-dessus, le lieu de résidence d'un contribuable a un impact déterminant s'agissant des éventuelles taxes et impôts locaux auxquels celui-ci peut être assujetti.

Ainsi, au 1er janvier de chaque année, **la taxe d'habitation est due du seul fait de la possibilité pour un contribuable d'occuper un logement à tout moment et d'en avoir la jouissance à titre privatif**. La résidence n'est donc pas directement prise en considération ici puisque le fait générateur de l'imposition est d'avoir à disposition ou de pouvoir jouir d'un logement ce à quelque titre que ce soit (propriétaire, locataire, occupant à titre gratuit). Sont imposables les locaux d'habitation et leurs dépendances qu'ils soient occupés à titre de résidence principale ou secondaire : une personne n'ayant pas son domicile fiscal en France mais y détenant un bien habitable dont elle a la jouissance doit acquitter la taxe d'habitation à ce titre. Par ailleurs, la contribution à l'audiovisuel public constitue un impôt dû par toute personne physique ayant la disposition d'un appareil récepteur de télévision dans un logement pour lequel elle est assujettie à la taxe d'habitation. De même, **la taxe annuelle sur les logements vacants et la taxe d'habitation sur les logements vacants sont dues par les contribuables du seul fait qu'ils sont assujettis à la taxe d'habitation.**

Les taxes foncières sur les propriétés bâties et sur les propriétés non bâties sont dues du fait de la seule qualité de propriétaire d'un bien au 1er janvier de l'année. Là également, le fait que le contribuable soit fiscalement domicilié en France ou non n'a aucun effet : tout propriétaire de biens assujettis est redevable de ces taxes. De même, **la taxe d'enlèvement des ordures ménagères est due par toute personne assujettie aux taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties.**

Ainsi, la notion de « domicile fiscal » ou de « résidence » n'a pas en matière d'impôts locaux ou annexes l'importance qu'elle a en matière d'impôt sur le revenu : le fait générateur de la taxe n'est pas lié à une domiciliation effective mais à un élément extérieur (une possible occupation ou la détention d'un bien immobilier). **Tant en ce qui concerne la détermination des obligations éventuelles du redevable qu'en ce qui concerne son identification précise, les notions de domicile fiscal ou de résidence principale ont un rôle ici totalement secondaire.**

De manière accessoire, **au-delà de ces impôts et taxes directs, le CGI utilise à plusieurs reprises la notion de domicile sans considérer le domicile fiscal** et donc en faisant référence à la notion de domicile au sein du code civil. Ainsi, le consommateur final n'est redevable de la taxe sur la valeur ajoutée que si son « domicile ou sa résidence habituelle » est localisée en France[332]. De même le CGI prévoit plusieurs dispositions de nature à permettre le contrôle du respect de la législation ou pour garantir le recouvrement effectif des sommes dues dans le cas de déménagement[333] ou d'absence de résidence en France[334].

[332] Voir article 259 CGI.
[333] Voir par exemple les articles 16663 et suivants et 1672 et suivants CGI.
[334] Voir par exemple l'article 01 de l'annexe 4 CGI qui pose le principe que ces redevables relève d'un service spécifique, le service des non-résidents.

2.4 L'opportunité de mobiliser les notions et données fiscales pour la sphère sociale devrait être pleinement démontrée

Au final, **la notion de « *domicile fiscal* »,** si elle peut paraître de prime abord des plus séduisantes, **ne permet pas nécessairement de répondre à l'ensemble des difficultés rencontrées actuellement au sein de la sphère sociale** s'agissant de l'identification de la « bonne » résidence ou du lieu idoine pour calculer, ouvrir et servir les droits.

L'analyse des dispositions fiscales conduit à constater que le principe de domiciliation n'est pas d'application générale et n'a pas des effets sur l'ensemble des impôts et taxes mais trouve à s'appliquer avant tout en matière d'impôt sur le revenu. La notion de domicile fiscal a pour objet principal de déterminer si la norme fiscale applicable est la législation française ou celle d'un état tiers. Même dans ce cas de figure, les définitions retenues en droit interne s'entendent sans préjudice des dispositions des éventuelles conventions fiscales bilatérales. De plus, **la notion de « *domicile fiscal* » est inséparable de la détermination de la « *résidence fiscale* » et, le cas échéant, de la « *résidence principale* ».**

Pour autant, **ces notions peuvent présenter certaines caractéristiques qui peuvent amoindrir leur intérêt pour la sphère sociale :**

- **Le système fiscal repose sur une démarche déclarative** ; le contribuable est donc chargé d'établir s'il est ou non résident fiscal en France et il assume seul la responsabilité de déterminer sa résidence fiscale ; compte tenu des impacts potentiels de ces choix sur la nature et l'ampleur des sommes dues, l'administration a la capacité de vérifier la validité des déclarations des contribuables et, le cas échéant, de requalifier la situation et de rectifier la déclaration afin de déterminer la réalité des impôts et taxes dus ; ces opérations de vérification et de requalification se font, le cas échéant, sous le contrôle du juge ; elles peuvent relever d'inexactitudes ou de fraudes au sens fiscal ;
- Par nature, **le contrôle opéré** ne peut prétendre à l'exhaustivité mais il **est ciblé** notamment selon une approche par risques ; ces risques ne sont pas nécessairement de même nature selon le type d'imposition considéré, selon le profil du contribuable et les charges auxquelles il doit faire face ; selon que le contribuable est effectivement redevable, soit qu'il doive acquitter de l'impôt sur le revenu soit qu'il bénéficie de crédits d'impôt (l'administration serait fondée à s'intéresser avant tout aux redevables de l'impôt ou aux bénéficiaires d'avantages et dans une moindre mesure aux personnes non assujetties à l'impôt sur le revenu) ;
- **La déclaration du domicile fiscal ou de la résidence principale se fait sur une base annuelle** puisque la situation fiscale est appréciée au 31 décembre ou au 1er janvier de chaque année, la fiscalité des personnes physiques étant globalement appréciée sur le champ d'une année civile ;
- **La détermination d'un domicile fiscal ou d'une résidence principale est assurée en outre sans préjudice de la demande éventuelle du redevable d'utiliser une autre adresse de contact ou de correspondance** afin de lui permettre d'accéder dans le lieu de son choix aux avis et communications de l'administration[335].

[335] Demande d'envoi des écrits dans un autre lieu tel que par exemple le lieu d'exercice professionnel ou une autre résidence, dimension qui a une moindre importance dans un contexte de développement très important de la dématérialisation des échanges.

Au plan opérationnel, le caractère opposable du « domicile fiscal » à la sphère sociale conduirait *de facto* à organiser des flux d'information nouveaux conduisant à recueillir les adresses et données de contact auprès de l'administration fiscale et à les mettre à disposition de l'ensemble des acteurs de la sphère sociale (collectivités territoriales, administrations et opérateurs de l'État, organismes spécialisés chargés d'une mission de service public et autres organismes privés). **Les acteurs de la sphère sociale seraient ainsi amenés à faire primer les données issues de l'administration fiscale par rapport à tout autre et à vérifier les déclarations des usagers au regard du nouveau cadre normatif applicable**. Ce nouveau cadre poserait en outre la question de la gestion des changements d'adresse et de situations qui n'ont d'importance au plan fiscal que dans une approche annuelle alors que tel n'est pas le cas du côté de la sphère sociale[336].

Tant la mise en place de ces échanges assortie de nouvelles règles de gestion que l'évolution, d'une part, des modalités de contrôle et, d'autre part, de la nature même des déclarations attendues des usagers constitueraient des chantiers importants, lourds et longs, qui n'ont pas pu être identifiés lors des travaux parlementaires.

Outre que les notions et données fiscales ont vocation première avant tout à répondre à une partie des impératifs de calcul et de recouvrement des taxes et impôts (territorialité de l'impôt et calcul et recouvrement avant tout de l'impôt sur le revenu) et qu'elles ne trouvent pas à s'appliquer avec la même intensité auprès de tous les contribuables, il est légitime de s'interroger sur le fait qu'elles répondent aux besoins de la sphère sociale et du calcul et du versement de prestations sociales :

- **La périodicité et la régularité de l'appréciation, du calcul et du contrôle des obligations fiscales et des droits sociaux sont nettement différentes ;**
- **Les notions applicables sont également distinctes,** aspect qui a été souligné par les travaux de parlementaires[337] ; ainsi, **le foyer fiscal n'est pas identique au foyer social** ; cette situation pose la question de l'étudiant rattaché au foyer parental au plan fiscal mais pour partie autonome en matière sociale dès lors qu'il réside dans un logement autonome éligible aux aides au logement ; cette situation pose aussi la question du statut des ménages complexes et atypiques soit qui résident dans le même lieu et peuvent constituer un foyer unique (parent et enfant majeur, frère et sœur, cousins…) ou *a contrario* des concubins, mariés ou partenaires de PACS qui résident dans des lieux distincts par choix personnel ou du fait de leur activité professionnelle ;
- Au-delà, **les localisations –pratiques ou juridiques- du contribuable et du bénéficiaire de prestations sociales peuvent logiquement diverger** (voir *infra*).

[336] Cette différence de temporalité, entre la sphère fiscale et la sphère sociale, a en outre un impact sur le moment où le redevable effectue sa déclaration de changement d'adresse. Il paraît effectivement moins urgent de déclarer sa nouvelle adresse à l'administration fiscale (déclaration d'IR annuelle) qu'aux organismes sociaux qui versent fréquemment des prestations. L'adresse la plus « fraîche », d'après nos interlocuteurs, se trouve généralement dans la branche famille ou maladie. Le risque est donc de faire prévaloir une adresse potentiellement « périmée ».

[337] Sur la situation de l'étudiant, voir Jean-Marie Vanlerenberghe, *Rapport fait au nom de la commission des affaires sociales sur la proposition de loi tendant à appliquer vingt-quatre mesures urgentes pour lutter contre les fraudes sociales*, Sénat, mars 2021. Sur la notion de couple, ce point a été pour partie abordé dans Nathalie Goulet et Carole Grandjean, *Lutter contre les fraudes aux prestations sociales, un levier de justice sociale pour une juste prestation*, rapport au Premier ministre, octobre 2019.

3 La territorialité et l'obligation de résidence posées par le droit à la protection sociale sont différentes des notions fiscales ; des solutions juridiques et opérationnelles adaptées aux différentes situations et gestions ont été adoptées

La notion de domicile renvoie au premier chef aux définitions retenues par le code civil (21). Le droit de l'aide et de l'action sociales repose à titre principal sur la notion de domicile de secours qui joue un rôle clef (22). La notion de lieu habituel de résidence a des implications différentes en matière de sécurité sociale (23). Au final, si la connaissance et la maîtrise de l'adresse, du domicile et du lieu de résidence ont des impacts très forts, elles ne donnent pas lieu à de approches univoques mais à d'intenses partages d'information (24).

3.1 Le code civil définit de manière élémentaire le domicile

La notion de « domicile » est, au premier chef, prévue non par le droit fiscal ou le droit de la protection sociale mais bien par le droit civil. S'il n'est pas possible ici de mesurer et présenter l'ensemble des implications du domicile ou de la résidence au sens du code civil, il apparait nécessaire de **rappeler que les notions de domicile ou de résidence n'existent pas *per se* ou du fait de dispositions juridiques spécialisées** (droit fiscal par exemple). Elles constituent **une information élémentaire et native qui régissent logiquement les droits et obligations entre personnes morales et/ou physiques**. Ainsi, comme on l'a souligné *supra* s'agissant du droit fiscal, la simple référence au « domicile » renvoie directement au cadre décrit par les règles civiles.

Ainsi, tout **acte d'état civil** doit nécessairement mentionner les domiciles de toutes les personnes physiques qui y sont dénommées (article 34 du code civil – C. civ.). Les déclarations et actes de naissance doivent également impérativement mentionner les domiciles des parents et de l'enfant (articles 55 et 57 C. civ.).

La notion même de domicile donne lieu au titre III (« Du domicile ») du livre Ier (« Des personnes ») du code civil. Ainsi, **« *Le domicile de tout Français, quant à l'exercice de ses droits civils, est au lieu où il a son principal établissement* »** (article 102 C. civ). Cette notion renvoie ainsi directement aux catégories déterminées par le droit fiscal. Les autres dispositions de ce titre III (articles 102 à 111 C. civ) déterminent les éléments de nature à prouver ou présumer le domicile, les déclarations devant être faites à ce titre et encadrent les situations de changement de domicile. Au-delà, le code civil détermine le domicile de **catégories particulières** (bateliers par exemple, voir article 102 C. civ.). Il fait directement **référence aux dispositions** du code de l'action sociale et des familles (CASF) **permettant de domicilier les personnes sans domicile fixe** (article 264-1 CASF). Si le code civil conduit à préciser et encadrer la notion, **le principe général demeure celui de la libre détermination de la résidence principale et habituelle** : un Français est ainsi amené à élire domicile en un lieu déterminé, la démarche est avant tout constitutive, elle n'est prescriptive et impérative que pour des formalités annexes et pour certaines catégories très particulières.

Corrélativement, la notion de domicile est mobilisée par le code civil afin de **déterminer quand une personne physique peut être considérée comme absente** et que les dispositions liées à cette situation peuvent être mobilisée par ses ayants droits (article 112 C. civ.). Dans le même ordre d'idées, la notion de domicile ou de résidence encadre **les relations des époux dans le cadre du mariage** (articles 143 à) 211 C. civ.) De même, **la résidence de l'enfant** est déterminée en fonction de celle des parents (par exemple article 373-2-9 C. civ.). **Les obligations résultant de l'acquisition d'un bien ou d'une propriété** doivent, dans le cas général, être remplies au domicile du débiteur ou

du créancier (voir les articles du titre IV du livre IIIème C. civ.). Enfin, **les règles générales relatives aux hypothèques et à l'inscription de privilèges** sur des biens et propriétés, qui concernent également l'administration fiscale et les entités intervenant en matière sociale, reposent sur la bonne identification du domicile du créancier et du débiteur (articles 2475 et s. C. civ.).

Au final, **le code civil fixe un cadre général permettant, d'une part, de déterminer ce qu'est le domicile ou la résidence et, d'autre part, d'encadrer les éventuels litiges et les conditions dans lesquelles des créances –privées et éventuellement publiques- peuvent être recouvrées**. Toute évolution de la notion de domicile ou de résidence doit logiquement prendre en compte ce cadre général.

3.2 Outre des conditions de résidence et de nationalité, le droit de l'aide et de l'action sociales repose sur la notion essentielle de « *domicile de secours* » sans préjudice d'approche complémentaires

Le code de l'action sociale et des familles (CASF) encadre le « *droit à l'aide sociale* » (chapitre Ier) dans le cadre de l'édiction des « *principes généraux* » (titre Ier) de ce droit au titre des « *dispositions générales* » (livre Ier). L'aide sociale et les prestations d'aide et d'action sociales ont un caractère subsidiaire. Leur octroi est par conséquent conditionné à des critères stricts :

- Ainsi **seule les personnes résidant en France peuvent prétendre aux différentes formes d'aide sociale** (article L. 111-1 CASF) ;
- Le principe général est que seule **la résidence stable et régulière sur le territoire** national permet de prétendre au bénéficie de l'aide et de l'action sociales ; **des conditions de présence minimale sont souvent exigées**, leur durée varie selon la prestation ou le soutien considéré ; **ce principe n'est pas applicable en ce qui concerne l'aide sociale à l'enfance, l'aide sociale en cas d'admission dans un centre d'hébergement et de réinsertion sociale, l'aide médicale d'Etat et certaines allocations aux personnes âgées sous réserve d'une résidence préalable** (article L. 111-2 CASF)[338] ;
- **Le droit aux prestations d'aide sociale peut cependant être ouvert**, dans les conditions fixées par le code, **aux « *personnes dont la présence sur le territoire métropolitain résulte de circonstances exceptionnelles*** *et qui n'ont pu choisir librement leur lieu de résidence,* ***ou les personnes pour lesquelles aucun domicile fixe ne peut être déterminé*** » (article L. 111-3 CASF) ;
- Par ailleurs, **les soutiens créés à l'initiative des collectivités** et en particulier ceux institués par les départements **sont ouverts sous réserve des dispositions édictées par le règlement** départemental **d'aide sociale** (article L. 111-4 CASF) ; ces règlements peuvent ainsi prévoir d'ouvrir des soutiens spécifiques et propres à certaines collectivités, à des demandeurs ne résidant pas dans le département ou la collectivité ou uniquement à ses résidents avec une appréciation potentiellement particulière des conditions devant être remplies.

Ainsi, **un premier critère a trait à la régularité et à la stabilité de la résidence sur le territoire national** : il conditionne l'accès à l'ensemble des soutiens et prestations offerts. Certains soutiens sont toutefois ouverts de manière dérogatoire aux demandeurs ne remplissant pas cette condition

[338] Ce principe général de respect des conditions de régularité de séjour peut connaitre certaines exceptions pour des aides alors financées par l'État (aides et soutiens accordés aux demandeurs d'asile ou aide financière à l'insertion sociale et professionnelle versée dans le cadre d'un parcours de sorte de la prostitution par exemple).

de résidence régulière et souvent préalable. Cette condition de régularité et de stabilité de résidence en France est différente de la notion de domiciliation fiscale qui permet d'apprécier la territorialité de l'impôt. Toutefois, dans les deux cas, l'approche est celle d'une détermination de dispositions applicables (en matière fiscale ou en matière d'aide et d'action sociales) selon un principe territorial apprécié de manières différentes.

Au-delà, les dépenses d'aide sociale sont à la charge du département dans lequel le demandeur a son « *domicile de secours* » (article L. 122-1 CASF). Cette notion est **déterminée sans préjudice des dispositions du code civil relatives au domicile** : un individu acquiert un domicile de secours dans un département dès lors qu'il réside ou a résidé de manière habituelle pendant une période d'au moins trois mois suite à sa majorité ou à son émancipation[339] (article L. 122-2 CASF). Le domicile de secours dans un département se perd du fait d'une absence continue pendant une période de trois mois ou du fait de l'acquisition d'un autre domicile de secours (article L. 122-3 CASF). Afin de garantir la bonne articulation entre les départements face à une contestation du domicile de secours, des modes spécifiques d'échange sont prévus entre collectivités (article L. 122-4 CASF).

Ainsi, **le droit de l'aide et de l'action sociales a été conduit à élaborer une définition spécifique du domicile de secours, afin de déterminer avant tout le département chargé d'assumer les dépenses des personnes domiciliées au sens du CASF dans leur circonscription**. Cette notion ne correspond pas à une adresse fixe : elle renvoie au fait que le demandeur ou bénéficiaire a résidé de manière continue dans le département pendant une période minimale de trois mois. Cette domiciliation de secours a une dimension purement financière : elle permet de déterminer le département devant prendre en charge la dépense, les soutiens accordés par l'État sont accordés sans prendre en compte le domicile de secours (articles L. 121-1 et 7 CASF).

Aussi, **toute évolution éventuelle de la notion de domicile en matière d'aide et d'action sociales doit- elle nécessairement prendre en compte l'existant et donc la notion de domicile de secours.**

Par ailleurs, le CASF affirme un « *droit à la domiciliation* » (articles L. 264-1 à 10 CASF) destiné aux personnes sans domicile stable afin de leur permettre de « *prétendre au service des prestations sociales légales, réglementaires et conventionnelles, à l'exercice des droits civils qui leur sont reconnus par la loi, ainsi qu'à la délivrance d'un titre national d'identité, à l'inscription sur les listes électorales ou à l'aide juridictionnelle* ». Dans ce cadre, « *L'organisme compétent pour attribuer une prestation sociale légale, réglementaire ou conventionnelle est celui dans le ressort duquel la personne a élu domicile* ». Ainsi, **le droit à la domiciliation ne se fait pas de manière impérative ou prescriptive : toute personne, même dépourvue de domicile fixe, élit domicile dans un endroit déterminé, cette élection de domicile ayant des effets en matière d'ouverture de droits sociaux, de collectivités et d'organismes prenant en charge cette gestion et les dépenses correspondantes.**

Là encore, un aménagement de ces principes par l'affirmation d'une autre notion de domicile nécessiterait une clarification : le droit à la domiciliation devant nécessairement être articulé avec une approche rénovée de la domiciliation.

[339] Des dispositions spécifiques sont applicables, d'une part, aux « *personnes admises dans des établissements sanitaires ou sociaux, ou accueillies habituellement, à titre onéreux ou au titre de l'aide sociale au domicile d'un particulier agréé ou faisant l'objet d'un placement familial en application des articles L. 441-1, L. 442-1 et L. 442-3* » et, d'autre part, pour les enfants mineurs (en dehors de l'aide sociale à l'enfance, ils relèvent du domicile de secours de leur parent ou de leur tuteur légal).

Enfin, outre l'aide et l'action sociale générale, le CASF reconnaît l'existence de dispositions spécifiques applicables dans le Bas-Rhin, le Haut-Rhin et la Moselle (articles L. 511-1 et s. CASF) au titre d'une « aide sociale communale » particulière. Là encore, une évolution de la notion de domicile justifierait le réexamen de ces dispositions spécifiques afin de veiller à la bonne articulation entre de nouvelles dispositions générales et le respect des spécificités locales actuelles.

3.3 Le droit de la sécurité sociale utilise les notions de domicile et de résidence de manière différenciée et dans des contextes variables d'interventions

Le droit aux assurances sociales prévues par le code de la sécurité sociale est également soumis à des conditions d'activité professionnelle et / ou de présence réelle, régulière et stable sur le territoire national : « *La sécurité sociale (…) assure, pour toute personne travaillant ou résidant en France de façon stable et régulière, la couverture des charges de maladie, de maternité et de paternité ainsi que des charges de famille et d'autonomie. Elle garantit les travailleurs contre les risques de toute nature susceptibles de réduire ou de supprimer leurs revenus. Cette garantie s'exerce par l'affiliation des intéressés à un ou plusieurs régimes obligatoires. (….)* » (article L. 111-1 du code de la sécurité sociale – CSS).

S'agissant des personnes en activité professionnelle, leur affiliation à un régime obligatoire de sécurité sociale est assurée sans prendre en compte le critère de résidence puisque sont affiliés « *quel que soit leur lieu de résidence* » les assurés exerçant une activité sur le territoire français et ceux exerçant à l'étranger mais soumis à la législation française (articles L 111-2-2 et L. 160-1 CSS)[340]. **Les autres assurés sont affiliés, rattachés et couverts sous réserve du respect de règles de stabilité de résidence et de régularité du séjour** (articles L. 111-2-3 et L. 160-1 CSS).

Pour assurer le service des prestations, les organismes ont accès à l'ensemble des informations permettant de contrôler la régularité de la résidence sur le territoire (article L. 114-10-1-1 CSS). De même, ces organismes ont accès à l'ensemble des informations nécessaires à leur activité de la part des tiers (article L. 114-12 CSS), le cas échéant au moyen du répertoire national commun de la protection sociale (article L. 114-12-1 CSS). Le contrôle de la régularité de la résidence peut également être assuré au moyen d'échanges de données mobilisant le numéro d'inscription au répertoire national des personnes physiques (NIR – article L. 114-12-4 CSS).

Sur un autre plan, les dispositions applicables en matière de domiciliation fiscale sont applicables à la contribution sociale sur les revenus du patrimoine : seuls les contribuables domiciliés en France au sens de l'article 4 B CGI sont redevables de cette contribution (article L. 136-6 CSS).

Au-delà, **certaines situations particulières conduisent à prendre en compte la résidence ou le domicile.** Par exemple, toute personne peut bénéficier d'une caisse primaire d'assurance maladie de la prise en charge de ses frais de santé dès lors qu'elle justifie de son identité et de sa résidence stable et régulière en France (article L. 160-5 CSS). La domiciliation des personnes sans domicile fixe se fait dans les conditions édictées par le CASF (voir *supra* et article L. 160-5 CSS). La notion de foyer au

[340] Ainsi, les travailleurs étrangers peuvent relever des assurances sociales, dès lors qu'ils exercent et résident régulièrement sur le territoire national (article L. 311-7 CSS). De même, certains résidents sont affiliés au régime général du fait de leur résidence en France (article L. 380-2 CSS). *A contrario*, le code prévoit des dispositions spécifiques d'affiliation : les ministres du culte relèvent du régime général et ne peuvent être affiliés du fait de leur résidence régulière sur le territoire (article L. 382-15 CSS). Et les travailleurs détachés temporairement à l'étranger sont réputés avoir leur résidence et leur lieu de travail dès lors qu'ils sont soumis à la législation française (article. L. 761-1 CSS).

sens des assurances sociales s'entend aussi compte tenu des personnes vivant et partageant le même domicile quel que soit le lien familial ou affectif qui les unit (article L 161-1 CSS).

Sur un autre plan, **la notion de domicile est également mobilisée par le CSS à de très nombreux titres** : par exemple en ce qui concerne la prise en charge des accidents de trajet entre le domicile et le lieu d'activité professionnelle (article L. 411-2 CSS), les frais de transport sanitaire (article L. 431-1 CSS) ou encore s'agissant du versement des allocations familiales dans le cas général ou en cas de résidence alternée de l'enfant au domicile de chacun des parents (article L. 521-2 CSS). Le domicile est également impérativement mentionné dans le cadre des procédures de recouvrement, d'exécution, de déclaration ou de contrôle[341].

Par ailleurs, **des couvertures et prises en charge particulières sont offertes non sur l'ensemble du territoire mais uniquement dans certaines régions et départements** :

- **Les régions et départements d'outremer** relèvent de dispositions spécifiques notamment en ce qui concerne les prestations familiales ;
- **Le département de Mayotte** est en période de convergence avec le droit national et relève pour partie de dispositions *sui generis* ;
- **Les départements d'Alsace-Moselle** relèvent de couvertures spécifiques au titre du risque maladie-maternité-invalidité-décès ;
- **Le champ d'application de certains régimes spéciaux** est directement lié à la combinaison d'une activité professionnelle et d'une implantation territoriale (Opéra de Paris, Comédie française, Port autonome de Strasbourg, régime des mines…) ;
- **Les prestations d'action sociale sont mises en œuvre par chaque caisse locale** certes dans le respect de critères nationaux mais avec une forte dimension territoriale et en prenant en compte des critères spécifiques qui peuvent donc varier selon les territoires considérés ; le bénéfice de l'action sociale n'est ouvert qu'aux assurés rattachés à ladite caisse.

Pour autant, en matière de sécurité sociale, la détermination de l'organisme de gestion ne relève pas de critères univoques mais d'une approche réseau par réseau, et régime par régime. Contrairement à l'aide et à l'action sociales, l'enjeu n'est ici pas financier. Toutes les caisses relèvent d'un réseau intégré financièrement : l'affiliation n'a un impact financier que sur le régime considéré dans son ensemble, le rattachement à une caisse découlant de cette affiliation est un simple acte de gestion qui n'a pour impact que de répartir les prises en charge entre les différents organismes gérant les prestations pour un même régime ou une même branche.

Les règles de rattachement aux caisses régionales, départementales ou interrégionales sont ainsi variables mais reposent largement sur le lieu de résidence habituelle et régulière de l'assuré / allocataire ou du foyer. Ainsi :

- La caisse d'allocations familiales (CAF) compétente est celle du lieu de domicile de l'allocataire ; une caisse pivot est désignée dans le cas de résidence alternée d'un enfant, entraînant un partage des soutiens apportés entre des parents domiciliés dans des départements différents ;

[341] Voir par exemple respectivement les articles R. 133-9 (opposition à tiers détenteur), R. 133-9-10 (contestations devant le juge de l'exécution), R. 133-14 (mention, pour chaque salarié déclaré, de son domicile ainsi que de son adresse postale si elle est distincte et de son adresse électronique dans la déclaration sociale nominative – DSN), R 243-59 (mentions devant figurer dans l'avis de contrôle) CSS.

- La caisse primaire d'assurance maladie (CPAM) compétente est en règle général celle du lieu de résidence habituelle de l'assuré mais des règles spécifiques sont assurés pour certaines populations (artistes auteurs ou assurés exerçant des activités professionnelles ambulantes par exemple) et, comme on l'a indiqué, tout assuré peut obtenir la prise en charge de ses frais de santé auprès de n'importe quelle CPAM s'il est résident régulier et s'il peut démontrer son identité (voir *supra*, commentaire de l'article L. 160-5 CSS) ;
- L'affiliation d'un assuré à une CPAM a également pour conséquence de rattacher l'intéressé à une CARSAT (caisse assurance retraite et de santé au travail) notamment pour la gestion de ses droits à la retraite ; par conséquent les assurés sont en principe affiliés à la caisse dans la circonscription de laquelle ils ont leur résidence habituelle sous réserve des règles particulières indiquées ci-dessus ;
- Enfin, les ressortissants de la Mutualité sociale agricole (MSA) relèvent de la caisse compétente sur leur lieu de résidence habituelle et régulière.

Au final, **le droit de la sécurité sociale connaît les notions de domicile et de résidence à de très nombreux égards** :

- **La régularité et la stabilité de la résidence sur le territoire national** constituent des conditions pour pouvoir prétendre à la prise en charge de certains frais et la couverture de certains risques (prestations familiales, prestations en nature au titre de la maladie-maternité-invalidité- décès en particulier) ;
- **Ces notions sont mobilisées de manière très variable pour assurer le service des prestations, pour ouvrir certains droits spécifiques, pour assurer de nombreuses opérations de gestion** ;
- Par ailleurs, **la répartition de la prise en charge et de la gestion entre les différents organismes compétents selon une logique territoriale (et non professionnelle) n'a pas d'impact financier** ; cette répartition est un acte de gestion et de répartition des charges au sein d'un même réseau ; les critères retenus sont classiquement ceux qui sont les plus favorables aux usagers puisque c'est dans la plupart des cas leur lieu de résidence déclarée qui est retenu comme pertinent ; si cette domiciliation doit être le cas échéant démontrée, le choix de domiciliation relève de la seule initiative de l'usager.

Par conséquent, **comme en ce qui concerne l'aide et l'action sociales, l'évolution des règles de gestion et de rattachement des assurés par une définition rénovée du domicile devrait naturellement prendre en compte le cadre actuel qui est des plus contrastés**. De plus, la mission n'a pu, dans les délais impartis, apprécier les cadres retenus par les autres acteurs de la protection sociale et les règles qui leur sont applicables. Ainsi, en particulier, les règles applicables en matière d'assurance chômage et de retraite complémentaire ne sont pas directement analysées ici. Mais il est probable que des critères rénovés de prise en compte du domicile aient des effets particuliers.

3.4 Au sein de la sphère sociale, le lieu de résidence ne donne pas lieu à des approches univoques mais à d'intenses partages d'informations

La maîtrise des données ayant trait à la résidence et à la domiciliation des usagers revêt une importance toute particulière en matière sociale :

- Elle permet d'**ouvrir les droits** en vérifiant que la condition de résidence stable et régulière est respectée, cet aspect vaut tant en matière de sécurité sociale qu'en ce qui concerne l'aide et l'action sociales ; des logiques et procédures spécifiques permettent de garantir le respect de cette règle et son contrôle ;
- Elle est la condition pour **verser la « juste prestation »**, notamment en tenant compte des règles applicables selon une approche territoriale (soutiens accordés par les collectivités au titre des prestations extra légales d'aide sociale, couvertures spécifiques accordées du fait de l'implantation géographique) ;
- Elle permet d'**assurer le contact avec les usagers et des échanges de proximité**, dimensions qui sont souvent essentielles du fait que les protections apportées ont vocation à être ouvertes au plus près de la situation de chaque bénéficiaire, en faisant preuve de la plus grande réactivité (tant dans le cadre de la réalisation du risque qu'en cas de retour à meilleure fortune) ; la capacité à joindre un usager et à échanger avec lui est une autre condition nécessaire du service de la « juste prestation » ;
- Elle est une **condition de bonne gestion du service des prestations** notamment en ce qui concerne les éventuelles opérations de contrôle, de régularisation ou de recouvrement.

Au final, **conjuguer les objectifs d'accès aux droits et de lutte contre les fraudes conduit *de facto* à prêter une attention particulière aux données relatives à la domiciliation, à la résidence, à l'adresse et aux coordonnées de contact** :

- **Tous les organismes et entités interrogés** par la mission **ont cependant fait état du fait qu'ils distinguent dans l'activité de gestion, d'une part, l'adresse « de droit » ou « de risque » et, d'autre part, l'adresse « de contact »** ; tout usager peut prouver sa qualité et, dans le même temps demander à ce que les correspondances transmises et contacts pris soient adressés à un autre lieu que celui permettant l'ouverture des droits ; ainsi, un usager peut confier à un tiers de confiance (proche, personne dument habilitée, tuteur légal…) les opérations de gestion administrative ; **de même qu'un usager est libre d'élire domicile où il le souhaite, il est libre de demander à ce que sa situation soit appréciée avec un tiers ou *via* certaines coordonnées** ;
- **Aujourd'hui, la qualité de la relation à l'usager ne repose plus sur la qualité de la seule adresse de correspondance mais sur la possibilité de mobiliser des coordonnées téléphoniques ou électroniques fiables et certifiées ;**
- La protection sociale a pour mission de prendre en charge l'ensemble des résidents réguliers sur le territoire national ; logiquement, **nombre d'usagers changent de lieu de résidence ou de domicile, information qui doit naturellement être prise en compte et gérée** par les organismes et entités en charge de la gestion des prestations sociales ; ce changement peut avoir ou non un effet sur la nature des droits et l'organisme débiteur de ceux-ci (cas de l'aide sociale prise en charge par les collectivités) ; mais, quel que soit le cas de figure, ce changement a un impact sur la relation à l'usager ; les données relatives à la gestion administrative de l'usager doivent nécessairement être modifiées dans toutes les bases des organismes et entités le prenant en charge ;
- Aussi, la bonne gestion des données de domiciliation et de contact est-elle primordiale ; dans ce cadre, **au bénéfice des travaux conduits par la mission, tant les échanges de données entre organismes que les consultations du RNCPS constituent une aide précieuse, soutien qui pourrait le cas échéant être approfondi** ;

- Pour autant, **il n'est pas assuré que le choix du « domicile fiscal » par la sphère sociale soit de nature à faciliter la gestion et, partant, à améliorer tant l'accès aux droits que la lutte contre les fraudes** (voir *infra*).

4 L'alignement du domicile fiscal et social poserait des difficultés potentiellement importantes, ce qui devrait conduire à analyser des approches alternatives de nature à permettre de remplir le ou les objectifs poursuivis

La proposition avancée à titre exploratoire dans les débats présente plusieurs limites et insuffisances tant en droit que s'agissant de ses impacts opérationnels (31). Retenir des notions rigoureusement identiques en matière sociale et fiscale conduirait à générer des difficultés juridiques et conduit à interroger les objectifs effectivement poursuivis (32). Pour autant, la question du domicile et des données de contact revêt un caractère clef qui pourrait donner lieu à des analyses complémentaires sur plusieurs volets (33).

4.1 Des limites et impacts opérationnels potentiellement nombreux de la disposition envisagée

L'adoption de la notion de « domicile fiscal » par la sphère sociale poserait des difficultés opérationnelles importantes qui ont été recensées ci-dessus. Plusieurs dimensions méritent d'être mises en avant :

- **La proposition repose sur l'idée que l'adresse utilisée par l'administration fiscale est l'adresse la plus fiable, aspect qui n'est pas démontré** ;
- Les travaux de la mission soulignent **que le contrôle et la mise à jour des données relatives aux contacts ou au domicile ne relèvent pas de la même approche au sein des sphères fiscale et sociale** en ce que leurs usagers respectifs ne présentent pas les mêmes profils de risque ; à cela s'ajoutent des temporalités différentes puisque l'administration fiscale doit s'intéresser à des situations appréciées au 31 décembre ou au 1er janvier, là où les organismes sociaux doivent prendre en compte tout changement de situation de manière beaucoup plus réactive ;
- Ainsi, **les cycles d'activité, de contrôle et les risques devant être gérés sont de nature différente entre l'administration fiscale, les entités en charge de l'aide et de l'action sociales ou les organismes de sécurité sociale** ; cela limite tant l'opportunité que la portée et l'effectivité de la bascule vers une notion unique de domiciliation, reposant sur une approche fiscale qui vise avant tout à déterminer la territorialité de l'impôt et pas nécessairement le lieu effectif et précis de résidence du contribuable ; si la détermination du « domicile de secours » en matière d'aide et d'action sociales a un impact financier immédiat et important sur les charges devant être supportées par une collectivité, tel n'est pas le cas en matière de sécurité sociale[342] ou en matière fiscale[343].

[342] Seules peuvent être concernées ici des prestations accordées uniquement sur certains territoires.
[343] La détermination du domicile ne peut en effet avoir d'impact fiscal qu'en ce qui concerne des avantages réservés à certains territoires. Dans tous les autres cas de figure, l'analyse des lieux de résidence en matière fiscale vise avant tout à

4.2 Le choix de notions communes au droit fiscal et au droit social poserait des difficultés supplémentaires

La disposition votée à titre exploratoire et sous réserve d'analyses complémentaires par le Sénat en première lecture pose plusieurs difficultés en ce qui concerne la sphère sociale :

- **Elle ne prend pas en compte l'existant en matière de droit de l'aide et de l'action sociales** en ce qu'elle conduit à répartir différemment les charges entre les collectivités débitrices sans que l'impact de ce changement ait pu être évalué ; en ce qu'elle semble imposer une nouvelle adresse de référence qui ne permettrait plus nécessairement à l'usager de déterminer ses coordonnées de contact ; en ce qu'elle ne prend pas en compte les notions existantes s'agissant du mode de détermination du domicile de secours ; elle ne tire pas davantage les conséquences des dispositions nouvelles sur de nombreuses situations particulières mentionnées ci-dessus (cas des personnes arrivées récemment en France, cas des personnes sans domicile fixe…) ; cette proposition ne prend pas en compte certaines spécificités territoriales (Alsace-Moselle notamment) ; enfin, cette mesure peut être interprétée comme contrevenant au principe de libre administration des collectivités territoriales en ce qu'actuellement des collectivités peuvent verser des prestations sans poser de condition de résidence et que les nouvelles dispositions pourraient être considérées comme mettant un terme à cette possibilité ou l'encadrant de manière renouvelée ;

- **Cette mesure ne prend pas davantage en compte l'existant en matière de droit de la sécurité sociale** ; les règles de rattachement aux régimes professionnels et aux caisses actuellement territorialement compétentes ne sont pas prises en compte et le passage de la situation *ex ante* à la situation *ex post* n'est pas pleinement évalué ; les très nombreuses implications en matière de droit aux prestations accordées selon un principe de résidence dans un territoire déterminée (Outremer, Alsace-Moselle, régimes spéciaux à dimension géographique, prestations d'action sociale…) de ce changement n'ont pas été identifiées ; enfin, loin de constituer une simplification, la définition rénovée de la notion de domicile a des effets en chaîne sur de nombreux volets (procédures de recouvrement et d'exécution, calcul de certains droits tels que les accidents de trajets, les transports sanitaires…) ;

- **C'est donc à juste titre, comme les travaux parlementaires l'ont souligné[344], que la proposition initiale prévoyait, notamment en matière d'aide et d'action sociales, que des précisions voire des dérogations puissent être apportées** aux dispositions législatives par voie réglementaire ; au regard des travaux complémentaires conduits, il **est néanmoins douteux que le seul recours à des dispositions réglementaires soit de nature à permettre de lever les très nombreuses questions soulevées par la généralisation de la notion de « *domicile fiscal* » ;**

- Au demeurant, **une dimension clef n'a pas été mesurée ; la disposition conduit à articuler les notions applicables en droit social et en droit fiscal ; pour autant, elle ne précise quelle décision est susceptible de primer sur l'autre** ; ainsi, dans quelle mesure les organismes de la sphère sociale et les juridictions compétentes sur leur champ d'activité seraient-elles amenées à rectifier l'adresse déclarée à l'administration fiscale ? Dans quelle

prévenir des logiques d'optimisation qui relèvent d'une toute autre approche que celles pouvant exister en matière sociale et ne concernent le plus souvent pas les mêmes usagers / redevables / assurés, hormis dans de cas particuliers de fraude organisée, cas qui donnent lieu à des traitements spécifiques compte tenu de leurs natures particulières.

[344] Voir Jean-Marie Vanlerenberghe, *Rapport fait au nom de la commission des affaires sociales sur la proposition de loi tendant à appliquer vingt-quatre mesures urgentes pour lutter contre les fraudes sociales*, Sénat, mars 2021.

mesure l'administration fiscale et les juridictions compétentes sur les litiges découlant de cette activité seraient-elles amenées à respecter ces décisions ou à les prendre en compte ? Quelle approche serait retenue en cas de conflit d'interprétation entre acteurs publics et entre juridictions ? **Loin de constituer une simplification univoque, le choix d'une seule définition sans identifier l'entité et la juridiction ayant la responsabilité du respect de la définition est susceptible de générer des conflits d'interprétation et donc de l'insécurité juridique.**

4.3 D'autres approches devraient être analysées et envisagées pour renforcer le contrôle et l'opposabilité des données de contact et de domicile

Au final, **la mission ne peut que rappeler le bien –fondé de l'attention portée par le Sénat en ce qui concerne les modalités de nature à simplifier l'approche de la notion de domicile et de simplifier et clarifier le droit en généralisant une approche développée par la sphère fiscale.**

Pour autant, comme le soulignent les travaux de la mission, **la domiciliation fiscale n'est en aucun cas une notion autosuffisante**, elle s'applique à chaque fois dans un cadre et un contexte précis. Elle ne permet pas, loin s'en faut, à elle seule, de traiter l'ensemble de problématiques de résidence fiscale ou de fiabilité des données de contact avec les usagers. De plus, il est présumé que la qualité de la donnée fiscale est supérieure à celle de la donnée sociale, aspect qui demeure à démontrer en ce que l'administration fiscale entend accéder au RNCPS en particulier pour pouvoir disposer des informations des autres organismes en matière d'adresse, de contacts et de domiciliation. Pour toutes ces raisons, généraliser le recours à l'adresse fiscale au sein de la sphère sociale est loin de s'imposer comme une évidence.

De plus, l'approche consiste à considérer les règles fiscales, les règles posées en matière d'aide et d'action sociales et celles édictées en matière de sécurité sociale comme des ensembles cohérents et étroitement articulés. Tel n'est pas le cas. La préoccupation légitime de recherche de cohérence et de simplification se heurte non seulement au fait que chaque sphère et chaque ensemble juridique est singulier et fruit d'une lente sédimentation normative destinée à prendre en compte des cas particuliers potentiellement multiples mais aussi au fait que chaque ensemble (droit fiscal, droit de l'aide et de l'action sociales, droit de la sécurité sociale) présente -en son propre sein- des règles spécifiques de prise en compte pour certaines publics, dans certaines situations des notions de domicile et de résidence. A l'autonomie de chaque ensemble juridique répond l'autonomie de nombreuses dispositions au sein de chaque ensemble, ce qui rend la volonté simplificatrice des plus ardues.

Si, pour la mission, la voie envisagée semble devoir être abandonnée, cette proposition permet de déterminer une méthode de réflexion susceptible de servir les objectifs poursuivis :

- **Si la démarche consiste à proposer une définition unique d'une adresse utile, active et mobilisable et standard pour faciliter les échanges avec les usagers** et l'approche précise de leur situation ; celle-ci pourrait être mise en œuvre par **plusieurs voies, alternatives ou cumulatives :**

- **la généralisation des échanges** entre les acteurs publics sur les bonnes coordonnées de contact (adresse postale, numéro de téléphone et courriel), par exemple en identifiant dans le RNCPS ou dans des répertoires partagés la dernière donnée de contact ayant conduit à un échange avec l'usager ou en prévoyant des échanges de données réguliers en matière de données administratives, notamment sur la base des fichiers NPAI des différentes entités publiques ;
- **la définition d'un standard opposable à l'ensemble des entités publiques** en matière de données de contact de référence ; toute modification d'adresse ou de données de contact devrait être prise en compte par un acteur et transférée aux autres acteurs publics ; cette approche serait respectueuse du principe du « dites-le nous une fois » mais implique de réfléchir à sa mise en œuvre (par exemple, *via* la mise à disposition aux acteurs d'un service en ligne de changement de coordonnées, sur le modèle de celui existant déjà pour les particuliers[345]) et à la charge induite (par exemple pour les communes rurales) ;
- **le renforcement de la déclaration par les tiers des données utiles de contact** ; par exemple, les informations de contact devant être transmises par la déclaration sociale nominative pourraient donner lieu à une campagne de sensibilisation renouvelée des employeurs et leur champ pourrait être élargi[346] ;
- **la création d'une obligation d'effectuer une déclaration domiciliaire pour chaque usager *via* par exemple le service en ligne existant,** précisant à la fois son adresse postale de référence, son numéro de téléphone de référence et son adresse électronique de référence ; cette base partagée de contacts pourrait soit être accessible à l'ensemble des acteurs publics, soit intégrée à l'une des bases ou l'un des services par un acteur unique chargé de transmettre les informations à jour à chaque entité selon ses besoins et son périmètre d'intervention[347]. Dans une étude publiée en novembre 2004, le service de législation comparée du Sénat observe que « *l'analyse des dispositions applicables en Allemagne, en Autriche, en Belgique, au Danemark, en Espagne, en Italie, aux Pays-Bas, au Portugal, au Royaume-Uni, en Suède et en Suisse montre que la déclaration domiciliaire constitue une obligation très répandue en Europe et qu'elle est assortie de sanctions* ». Il conclut que « *l'absence de déclaration domiciliaire en France apparaît donc comme une exception, tandis que la généralisation des registres locaux de population à l'étranger s'explique par l'importance des compétences des communes, notamment en matière sociale*. »[348];

- **En revanche, si la démarche consiste à déterminer une définition légale et unique du domicile ; une telle approche ne peut faire l'économie d'une analyse de l'existant et notamment des règles prévues par le code civil, le droit fiscal, le droit de l'aide et de l'action sociales, le droit de la sécurité sociale et les autres *corpus* juridiques régissant la protection sociale ; à ce stade, la mesure des implications d'une définition unique et articulée semble relativement hors de portée.**

---

[345] https://psl.service-public.fr/mademarche/JeChangeDeCoordonnees/demarche?execution=e1s1

[346] La DSN comprend actuellement les coordonnées postales des salariés (cette information est très fréquemment produite) et parfois les coordonnées mail du salarié. A ce stade, les coordonnées téléphoniques ne sont pas demandées *via* la DSN. On rappelle qu'actuellement les éléments manquants ou erronés dans la DS N peuvent donner lieu à application d'une pénalité pour omission ou inexactitude (article L. 133-5-3 CSS). Outre la dimension de complexité, toute ligne déclarative nouvelle doit être appréciée dans ce contexte.

[347] En Belgique, c'est le registre national, qui est l'équivalent du SNGI, qui est chargé de stocker les adresses, en sus des éléments d'identité et d'état civil.

[348] Étude de législation comparée n° 141 - novembre 2004 - La déclaration domiciliaire. http://www.senat.fr/lc/lc141/lc141.html

Au final, le besoin de fiabiliser les coordonnées de contact (téléphone, mail) et de résidence repose plus sur la recherche de solutions techniques et opérationnelles, que sur une solution juridique faisant fi de l'existant et des multiples spécificités reconnues par les normes actuelles, dont l'apport, en terme de simplification administrative, reste à mesurer.