

N° 836

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2022-2023

Enregistré à la Présidence du Sénat le 5 juillet 2023

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale (1) de la commission des affaires sociales (2) sur la mise en œuvre de la solidarité à la source,

Par M. René-Paul SAVARY et Mme Raymonde PONCET MONGE,

Sénateur et Sénatrice

(1) Cette mission d'évaluation est composée de : M. René-Paul Savary, *président* ; Mme Monique Lubin, M. Jean-Marie Vanlerenberghe, *vice-présidents* ; Mme Cathy Apourceau-Poly, M. Daniel Chasseing, Mme Véronique Guillotin, M. Martin Lévrier, Mme Raymonde Poncet Monge, *secrétaires* ; M. Jean-Noël Cardoux, Mmes Catherine Deroche, Élisabeth Doineau, Pascale Gruny, Corinne Imbert, M. Bernard Jomier, Mme Annie Le Houerou, MM. Alain Milon, Philippe Mouiller.

(2) Cette commission est composée de : Mme Catherine Deroche, *présidente* ; Mme Élisabeth Doineau, *rapporteuse générale* ; M. Philippe Mouiller, Mme Chantal Deseyne, MM. Alain Milon, Bernard Jomier, Mme Monique Lubin, MM. Olivier Henno, Martin Lévrier, Mmes Laurence Cohen, Véronique Guillotin, M. Daniel Chasseing, Mme Raymonde Poncet Monge, *vice-présidents* ; Mmes Florence Lassarade, Frédérique Puissat, M. Jean Sol, Mmes Corinne Féret, Jocelyne Guidez, *secrétaires* ; Mme Cathy Apourceau-Poly, M. Stéphane Artano, Mme Christine Bonfanti-Dossat, MM. Bernard Bonne, Laurent Burgoa, Jean-Noël Cardoux, Mmes Catherine Conconne, Annie Delmont-Koropoulis, Brigitte Devésa, MM. Alain Duffourg, Jean-Luc Fichet, Mmes Frédérique Gerbaud, Pascale Gruny, MM. Abdallah Hassani, Xavier Iacovelli, Mmes Corinne Imbert, Annick Jacquemet, M. Jean-Marie Janssens, Mmes Victoire Jasmin, Annie Le Houerou, Viviane Malet, Colette Mélot, Michelle Meunier, Brigitte Micouleau, Annick Petrus, Émilienne Poumirol, Catherine Procaccia, Marie-Pierre Richer, Laurence Rossignol, M. René-Paul Savary, Mme Nadia Sollogoub, M. Jean-Marie Vanlerenberghe, Mme Mélanie Vogel.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LISTE DES PROPOSITIONS.....	5
LISTE DES SIGLES.....	7
L'ESSENTIEL.....	11
RAPPORT	21
I. UN OBJECTIF DE MODERNISATION ET DE SIMPLIFICATION DU SYSTÈME DE PRESTATIONS VERSÉES SOUS CONDITION DE RESSOURCES.....	21
A. UN SYSTÈME COMPLEXE QUI ÉCHOUE À ASSURER LE VERSEMENT À BON DROIT DES PRESTATIONS.....	21
1. <i>Un système de prestations hétérogènes caractérisé par son illisibilité.....</i>	<i>21</i>
a) Le champ des prestations versées sous conditions de ressources	21
b) Le poids des trois principales prestations.....	23
c) Un système illisible et complexe pour les allocataires	29
2. <i>L'ampleur inacceptable du non-recours aux prestations.....</i>	<i>30</i>
a) Un phénomène complexe à mesurer	30
b) Un phénomène persistant malgré l'objectif affiché de le réduire.....	33
3. <i>Des prestations souvent attribuées à tort ou pour un montant erroné, générant indus et rappels des droits.....</i>	<i>35</i>
B. DU REVENU UNIVERSEL D'ACTIVITÉ À LA SOLIDARITÉ À LA SOURCE : LA NÉCESSITÉ D'UNE RÉFORME	36
1. <i>L'ambition de rénover en profondeur le système des prestations de solidarité : le projet de revenu universel d'activité.....</i>	<i>36</i>
a) Un vaste chantier de remise à plat du système.....	36
b) Un projet d'unification des bases ressources des prestations de solidarité.....	38
c) Des questions structurantes à trancher	39
2. <i>Une ambition revue à la baisse : la « solidarité à la source » par l'automatisation des déclarations de ressources.....</i>	<i>41</i>
a) La réforme des aides au logement : une première étape dont le bilan n'est pas pleinement satisfaisant.....	41
b) Le pré-remplissage des demandes de RSA et de prime d'activité doit permettre de simplifier les démarches des bénéficiaires	54
3. <i>Des mesures de lutte contre le non-recours : l'expérimentation « Territoires zéro non-recours » et le ciblage des non-recourants à certaines prestations</i>	<i>59</i>
a) « Territoires zéro non-recours » : identifier et diffuser les bonnes pratiques en matière de lutte contre le non-recours.....	59
b) Le DRM sera prochainement utilisé pour cibler, parmi les allocataires de la branche famille, les non-recourants au RSA et à la prime d'activité.....	62
c) La lutte contre le non-recours n'a pas de prix.....	63

II. DES DÉFIS À RELEVER POUR GARANTIR L'EFFICACITÉ DE LA RÉFORME ET LA JUSTICE DU SYSTÈME	64
A. LE DRM DOIT GAGNER EN FIABILITÉ ET EN EXHAUSTIVITÉ.....	64
1. <i>La fiabilisation des données sociales, un enjeu au cœur du projet de solidarité à la source ..</i>	<i>64</i>
a) En dépit des efforts déployés en vue d'assurer la fiabilité du DRM, une proportion significative d'anomalies persistent	64
b) La fiabilisation des données sociales doit être poursuivie sans relâche	70
2. <i>Compléter le DRM pour y inclure davantage de revenus</i>	<i>76</i>
B. DES MESURES SUPPLÉMENTAIRES SONT INDISPENSABLES POUR MENER UNE LUTTE EFFECTIVE CONTRE LE NON-RECOURS ET SIMPLIFIER LES DÉMARCHES DES BÉNÉFICIAIRES	78
1. <i>Les politiques d'accès aux droits doivent être renouvelées.....</i>	<i>78</i>
a) Évaluer plus systématiquement l'éligibilité des allocataires aux prestations	78
b) Exploiter les potentialités du DRM en vue de lutter contre le non-recours et la fraude sociale	79
2. <i>Le développement des politiques d' « aller vers » doit être soutenu.....</i>	<i>82</i>
a) Former les travailleurs sociaux aux démarches d'aller-vers.....	82
b) Associer les personnes concernées	84
3. <i>Une harmonisation souhaitable du paysage des prestations de solidarité.....</i>	<i>85</i>
a) L'harmonisation des périodes de référence et des périodicités d'actualisation ...	85
b) Le rapprochement des bases ressources	88
c) Ne pas perdre de vue les objectifs initiaux et l'ambition du revenu universel d'activité.....	91
EXAMEN EN COMMISSION.....	93
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	103

LISTE DES PROPOSITIONS

- Proposition n° 1** Construire un dispositif statistique permettant de mesurer le non-recours à la prime d'activité.
- Proposition n° 2** Introduire une possibilité de correction *ex ante* par les allocataires des aides au logement des anomalies affectant les données utilisées pour le calcul de leurs prestations.
- Proposition n° 3** Utiliser les économies générées par la réduction des cas d'erreur et de fraude au RSA et à la prime d'activité pour augmenter les moyens de la lutte active contre le non-recours.
- Proposition n° 4** Instaurer une labellisation publique des logiciels de paie.
- Proposition n° 5** Stabiliser l'architecture de la DSN et la nomenclature des données qu'elle véhicule en anticipant mieux les éventuelles évolutions.
- Proposition n° 6** Mener à bien la montée en charge des contrôles à la maille individuelle réalisés par les Urssaf en coopération avec l'Agirc-Arrco, dans un objectif d'abandon de la maille agrégée à moyen terme.
- Proposition n° 7** Permettre au plus vite et à un rythme infra-annuel l'émission de DSN de substitution portant sur un large champ de contrôles lorsque le déclarant ne procède pas à la correction des anomalies détectées en DSN.
- Proposition n° 8** Garantir la fiabilité du montant net social en confiant aux Urssaf et aux caisses de MSA la charge de le recalculer.
- Proposition n° 9** Assurer *a minima* l'intégration des nouvelles pensions alimentaires et des revenus professionnels des micro-entrepreneurs dans le DRM.
- Proposition n° 10** Instaurer dans les Caf et les caisses de MSA la demande unique de prestations et de services.
- Proposition n° 11** Utiliser les données issues du DRM pour détecter les potentiels non-recourants au RSA, à la prime d'activité et aux aides au logement parmi les ménages qui ne bénéficient d'aucune prestation.
- Proposition n° 12** Mener à bien un large plan de formation des travailleurs sociaux.

Proposition n° 13 Aligner sur une durée de six mois les périodes de référence prises en compte pour le RSA, la prime d'activité et les aides au logement.

Proposition n° 14 Rapprocher les bases ressources des aides au logement, du RSA et de la prime d'activité.

LISTE DES SIGLES

AAH	Allocation aux adultes handicapés
ADF	Assemblée des départements de France
Agirc-Arrco	Association générale des institutions de retraite des cadres - Association pour le régime de retraite complémentaire des salariés
AER-R	Allocation équivalent retraite de remplacement
ALF	Allocation de logement à caractère familial
ALS	Allocation de logement à caractère social
AME	Aide médicale de l'État
ANFH	Association nationale pour la formation permanente du personnel hospitalier
APA	Allocation personnalisée d'autonomie
API	Allocation de parent isolé
APL	Aide personnalisée au logement
ARS	Allocation de rentrée scolaire
ASI	Allocation supplémentaire d'invalidité
Aspa	Allocation de solidarité aux personnes âgées
ASS	Allocation de solidarité spécifique
Association SDDS	Association Simplification et dématérialisation des données sociétés (SDDS)
ATA	Allocation temporaire d'attente
ATI	Allocation des travailleurs indépendants
CAF	Caisse d'allocations familiales
Carsat	Caisses d'assurance retraite et de santé au travail
CCAS	Centre communal d'action sociale
CCMSA	Caisse centrale de mutualité sociale agricole
CEJ	Contrat d'engagement jeune
CICE	Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi
Cnaf	Caisse nationale des allocations familiales
Cnav	Caisse nationale d'assurance vieillesse
CNFPT	Centre national de la fonction publique territoriale
Cnil	Commission nationale de l'informatique et des libertés
CNLE	Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale

Cnous	Centre national des œuvres universitaires et scolaires
CNTDF	Centre national de transfert des données fiscales
Cocoad	Comité de coordination pour l'accès aux droits
COG	Convention d'objectifs et de gestion
CPAM	Caisse primaire d'assurance maladie
CSG	Contribution sociale généralisée
CRDS	Contribution au remboursement de la dette sociale
Credoc	Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie
CRM	Compte rendu métier
CTP	Code type de personnel
C2S	Complémentaire santé solidaire
DADS-U	Déclaration annuelle de données sociales unifiée
DGCS	Direction générale de la cohésion sociale
DGFIP	Direction générale des finances publiques
DHUP	Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages
Drees	Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques
DRM	Dispositif des ressources mensuelles
DSN	Déclaration sociale nominative
DSS	Direction de la sécurité sociale
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
ERFS	Enquête sur les revenus fiscaux et sociaux
FNAL	Fonds national d'aide au logement
GIP MDS	Groupement d'intérêt public Modernisation des déclarations sociales
HCFiPS	Haut Conseil du financement de la protection sociale
LFSS	Loi de financement de la sécurité sociale
MECSS	Mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale
MSA	Mutualité sociale agricole
NSI	Nouveau système d'information
Odenore	Observatoire des non-recours aux droits et services
OPCO	Opérateur de compétences
Paje	Prestation d'accueil du jeune enfant
PASRAU	Passage des revenus autres
PPE	Prime pour l'emploi
RMI	Revenu minimum d'insertion

RSA	Revenu de solidarité active
RSI	Régime social des indépendants
RUA	Revenu universel d'activité
SMIC	Salaire minimum interprofessionnel de croissance
TSB	Taxe sur les bureaux
TZNR	Territoires zéro non-recours
Urssaf	Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales

L'ESSENTIEL

L'automatisation du remplissage des déclarations de ressources des allocataires pourrait améliorer le versement à bon droit des prestations de solidarité. La commission invite toutefois au renforcement de la fiabilité des données utilisées à cet effet et à la poursuite d'une politique résolue de lutte contre le non-recours, sans renoncer à simplifier le paysage des prestations.

I. LA « SOLIDARITÉ À LA SOURCE » : SIMPLIFIER LES DÉMARCHES DES ALLOCATAIRES POUR LUTTER CONTRE LE NON-RECOURS AUX DROITS

A. UN SYSTÈME DE PRESTATIONS DE SOLIDARITÉ QUI ÉCHOUE À ASSURER LE VERSEMENT À BON DROIT DES PRESTATIONS

1. Un système de prestations hétérogène et illisible

Le paysage des prestations versées sous conditions de ressources, large et hétérogène, est le produit de la sédimentation de dispositifs visant des publics plus ou moins spécifiques et conçus pour répondre à une grande variété d'objectifs.

Au sein de ce paysage se distinguent les **prestations de solidarité** : des prestations de nature monétaire visant à soutenir le revenu de ménages modestes, soumises à conditions de ressources et dégressives à partir d'un certain montant de revenus jusqu'à s'éteindre au-delà d'un seuil prédéfini.

Trois de ces prestations, versées par les caisses d'allocations familiales (CAF) ou les caisses de la mutualité sociale agricole (MSA) concernent neuf personnes sur dix parmi la population aujourd'hui soutenue par des aides sociales : **le revenu de solidarité active (RSA), la prime d'activité et les aides personnelles au logement**. Le total des dépenses au titre de ces trois prestations avoisine 40 milliards d'euros.

Nombre d'allocataires fin 2020 et dépenses annuelles des principales prestations de solidarité

Prestation	Nombre de foyers bénéficiaires (en millions)	Dépenses totales en 2020 (en milliards d'euros)
Revenu de solidarité active	2,06	11,2 Md€
Prime d'activité	4,58	10,0 Md€
Aides personnelles au logement	6,67	16,7 Md€

Source : Commission des affaires sociales du Sénat d'après des données de la Drees

S'il contribue à réduire le taux de pauvreté et les inégalités en France, **notre système de prestations de solidarité est devenu illisible**, notamment parce qu'il compte **autant de « bases ressources » qu'il y a de prestations**. De plus, le système de solidarité ayant été construit sans avoir été pensé dans sa globalité, les prestations interagissent les unes avec les autres d'une façon qui n'est pas toujours cohérente.

S'ajoutent à cette illisibilité générale les **complexités propres à certaines prestations**. Par exemple, la définition du salaire prise en compte pour le calcul des droits au RSA et à la prime d'activité est le « **revenu net perçu** », notion qui n'est définie par aucun texte et s'avère **d'une grande opacité pour les allocataires** car elle ne correspond à aucun des agrégats affichés sur le bulletin de paie.

2. L'ampleur inacceptable du non-recours aux prestations

Cette complexité et cette illisibilité sont **une cause majeure du non-recours aux prestations** par une partie des personnes qui pourraient y prétendre, lequel entraîne des risques accrus de pauvreté et d'exclusion.



Montant de RSA qui ne serait pas versé par année du fait du non-recours

La mesure du non-recours est un exercice complexe qui a longtemps été réalisé de manière partielle. Un nouveau dispositif, construit par la Drees à partir de l'enquête sur les revenus sociaux et fiscaux (ERFS) de l'Insee, a permis d'estimer le **taux de non-recours au RSA à 34 % en moyenne par trimestre et à 20 % de façon pérenne** pour 2018.

En revanche, il n'existe à ce jour **aucune estimation fiable du non-recours à la prime d'activité** : les rapporteurs préconisent de construire un dispositif de mesure approprié. Il en va de même pour les aides au logement, pour lesquelles on estime cependant que le taux de non-recours est plus faible.

Alors que la lutte contre le non-recours est inscrite depuis maintenant plusieurs années à l'agenda des politiques sociales et qu'elle figure parmi les objectifs des organismes de sécurité sociale, **le phénomène persiste à un niveau élevé et pourrait même s'être aggravé** pour les publics les plus vulnérables, comme le suggèrent les études de terrain réalisées par certaines associations.

Les rapporteurs considèrent que l'on ne peut se satisfaire de cette situation et que l'accès aux droits et la lutte contre le non-recours devraient faire l'objet d'une politique publique résolue.

3. Des prestations souvent attribuées à tort ou pour un montant erroné

Les obligations déclaratives lourdes et complexes à la charge des bénéficiaires de prestations de solidarité entraînent de nombreux versements indus et rappels de droits du fait d'erreurs. Ce phénomène semble s'être aggravé au cours des dernières années.

Selon la Cour des comptes, un euro sur six de RSA et un euro sur cinq de prime d'activité seraient versés à tort à titre définitif.

Le niveau élevé des erreurs imputables à des erreurs déclaratives non corrigées est un des principaux motifs qui fondent le refus de la Cour des comptes de certifier les comptes de la branche famille et de la Cnaf pour l'exercice 2022. Selon la Cour, **le RSA, la prime d'activité et les aides au logement sont à l'origine de 82 % du montant estimé des indus et des rappels non détectés.**

Le système actuel est donc loin de garantir le paiement à bon droit des prestations, ce qui suffit à démontrer la nécessité d'une réforme.

B. UN PROJET DE SIMPLIFICATION DES DEMANDES DE PRESTATIONS DE SOLIDARITÉ ET DE LUTTE CONTRE LE NON-RECOURS

1. Le projet avorté de revenu universel d'activité, ou l'ambition de rénover en profondeur le système des prestations de solidarité

Dans le cadre de la stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté 2018-2022, le Gouvernement prévoyait de rénover en profondeur le système de minima sociaux et de prestations sous condition de ressources à travers la création d'un revenu universel d'activité (RUA).

Dans cette perspective a été lancée en 2019 une vaste concertation sous l'égide d'un rapporteur général, Fabrice Lenglard, qui a également piloté d'ambitieux travaux inter-administratifs. Si la crise sanitaire due à l'épidémie de covid-19 a interrompu ce processus, le rapporteur général a néanmoins remis son rapport de préfiguration du RUA au Gouvernement en janvier 2022.

La proposition centrale du rapport, qui n'a pas été rendu public, **est d'instaurer un « revenu social de référence »**, c'est-à-dire d'harmoniser les bases ressources utilisées pour calculer le montant des différentes aides. Cette harmonisation permettrait d'assurer une meilleure articulation des prestations de solidarité les unes avec les autres et favoriserait un calcul du droit plus juste.

L'inscription des diverses prestations de solidarité dans un système unifié aurait permis, selon le rapport Lenglard, d'assurer à la fois un meilleur recours aux droits et une plus grande continuité des droits. Une telle réforme aurait toutefois requis **des arbitrages complexes**, notamment sur le périmètre des prestations concernées, la définition exacte des ressources comptabilisées au titre du revenu social de référence ou encore le barème à retenir pour les aides au logement, dont les bases de calcul diffèrent fortement de celles du RSA.

2. Des aides au logement au RSA et à la prime d'activité : l'« industrialisation » des prestations de solidarité

Réélu à la présidence de la République, Emmanuel Macron a renoncé au RUA au profit de la « solidarité à la source », un projet consistant principalement à **automatiser le remplissage des déclarations de ressources** des demandeurs et allocataires des prestations de solidarité.

a) Nécessaire, la réforme des aides au logement n'a pas produit que des résultats satisfaisants

La mise en œuvre de cette réforme a débuté en 2021 avec les APL. En sus d'**un changement du mode de calcul** (le droit aux APL est désormais réexaminé tous les trois mois et non plus tous les ans, tandis que le calcul repose sur les ressources des 12 derniers mois glissants au lieu de celles de l'avant-dernière année), le pré-remplissage des demandes d'APL est désormais assuré, pour environ 80 % des ressources des assurés, **grâce au dispositif de ressources mensuelles (DRM)**, qui véhicule les données de salaires issues de la déclaration sociale nominative (DSN) et les données liées aux revenus de remplacement véhiculées par la DSN « Prélèvement à la source – Revenus autres » (PASRAU).

Le bilan de cette réforme s'avère pour l'heure mitigé : complexité accrue du fait de la non-prise en compte par le DRM de certains types de ressources (salaires perçus à l'étranger, revenus des travailleurs indépendants, pensions alimentaires, etc.), instabilité dans le temps du montant des APL, conséquences des anomalies déclaratives sur les droits ouverts...

Il est pour autant légitime que les APL soient calculées sur la base des revenus contemporains de l'allocataire, et non de ceux de l'avant-dernière année. Du reste, le pré-remplissage des demandes a entraîné **une diminution des cas de fraude et des erreurs déclaratives**. Il en a résulté **un fort recul du nombre de bénéficiaires des APL et d'importantes économies**.



Évolution des effectifs
d'allocataires des APL
entre 2020 et 2021



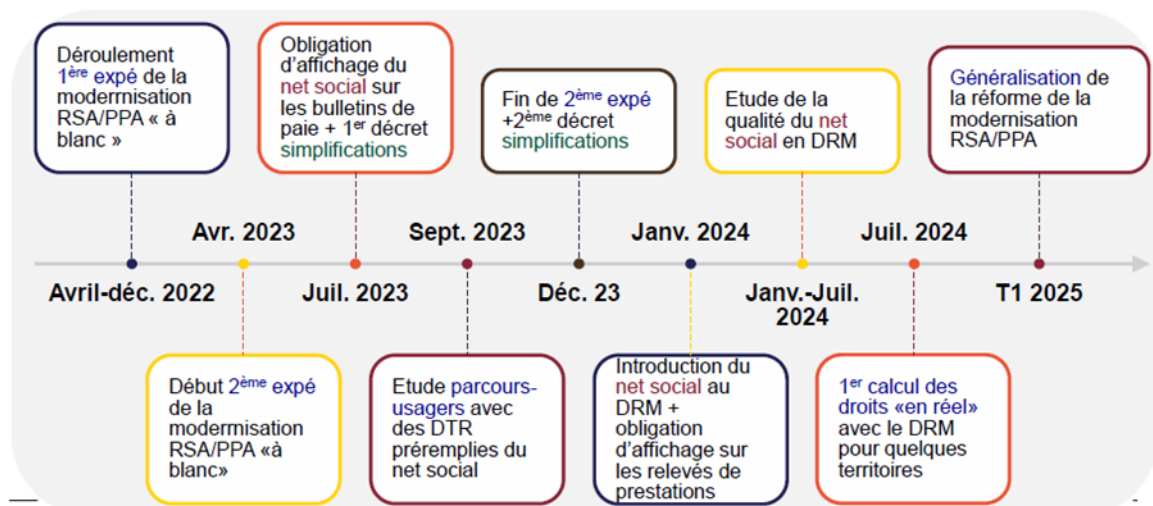
Économies générées
par la réforme des APL
en 2022

b) *L'industrialisation de l'examen des droits au RSA et à la prime d'activité est sur les rails, mais ses conséquences demeurent incertaines*

La prochaine étape du projet de solidarité à la source consiste à **étendre l'automatisation des déclarations de ressources au RSA et à la prime d'activité**, recalculés tous les trimestres sur la base des revenus des trois derniers mois glissants. Cette nouvelle réforme, expérimentée dans quelques CAF depuis 2022, devrait être **généralisée début 2025**.

Dans cette perspective, le « revenu net perçu » a été **remplacé au 1^{er} juillet par le « montant net social »** comme base de calcul de ces prestations. Ce dernier, qui englobe les revenus effectivement perçus par les salariés, est désormais **calculé par l'employeur** et figure sur le bulletin de paie, permettant aux allocataires de le reporter sur leur déclaration de ressources en attendant la mise en œuvre de leur pré-remplissage.

Calendrier prévisionnel de mise en œuvre de la réforme du RSA et de la prime d'activité



Source : Direction générale de la cohésion sociale, comité de coordination pour l'accès aux droits

En outre, à l'horizon de 2025, le montant net social devrait également servir de base pour l'ouverture des droits à la **complémentaire santé solidaire (C2S)**, attribuée sur la base de déclarations pré-remplies depuis la fin 2021.

Tant la Cnaf que le Gouvernement se sont **refusés à communiquer aux rapporteurs les estimations réalisées** au sujet des économies que devrait générer la réforme. « *Plusieurs centaines de millions d'euros* » ont seulement été évoqués.

3. Des mesures actives de lutte contre le non-recours complètent le projet

Le projet de solidarité à la source est complété par des initiatives visant à faire reculer le non-recours aux droits. Il s'agit d'abord de **l'expérimentation « Territoires zéro non-recours »**, lancée en juillet pour trois ans et reposant sur la mise en œuvre, par dix territoires, de mesures innovantes, dont les plus efficaces seront **identifiées et diffusées**.

En parallèle, le DRM sera utilisé dès 2023 pour **détecter les non-recourants à la prime d'activité** parmi les allocataires des APL. Ce ciblage devrait ensuite être étendu à l'ensemble des allocataires de la branche famille et viser les non-recourants au RSA.

Les rapporteurs préconisent que les économies générées par la réforme du RSA et de la prime d'activité soient **dédiées à ces démarches actives** en faveur du recours aux droits sociaux.

II. DES EFFORTS SUPPLÉMENTAIRES SONT NÉCESSAIRES AU SUCCÈS DE LA RÉFORME

A. L'AUTOMATISATION DES DÉCLARATIONS DE RESSOURCES REQUIERT DES GARANTIES SUPPLÉMENTAIRES

Dès lors que les données de la DSN sont utilisées pour calculer les droits sociaux, **leur fiabilisation revêt une importance capitale**. Si les pratiques des organismes de recouvrement ont longtemps divergé, l'Agirc-Arrco contrôlant les déclarations à la maille individuelle, salarié par salarié, et les Urssaf à la maille agrégée, à l'échelle de l'entreprise, ces dernières ont généralisé en janvier 2023 une nouvelle cinématique déclarative permettant de **contrôler les données individuelles au fil de l'eau** et étoffent progressivement le champ des contrôles opérés.

Néanmoins, **2 % des DSN véhiculées par le DRM seraient affectées par une erreur**, tandis que les tests menés l'an dernier par les CAF démontrent que les déclarations souscrites par les allocataires et les déclarations pré-remplies à partir du DRM **divergent encore largement**.

Il importe donc d'amplifier les efforts engagés en matière de fiabilisation à la maille individuelle en partenariat avec l'Agirc-Arrco, de **renforcer la fiabilité à la source** en labellisant les logiciels de paie et de permettre la modification des DSN erronées en l'absence de correction par l'employeur.

En outre, la recherche de solutions techniques permettant **l'intégration dans le DRM de nouvelles catégories de ressources**, notamment les revenus des micro-entrepreneurs et les pensions alimentaires, doit se poursuivre dans une logique de fiabilisation et de simplification.

B. LA LUTTE CONTRE LE NON-RECOURS AUX DROITS DOIT ÊTRE MENÉE DANS UNE PERSPECTIVE PLUS ÉTENDUE

1. Favoriser l'accès le plus large possible aux droits sociaux

Pour faire reculer le non-recours, les rapporteurs proposent **d'instaurer au sein des CAF la demande unique de prestations**, qui permettrait d'examiner la situation globale d'un allocataire afin de lui proposer tous les services et prestations auxquels il a droit, et **d'étendre aux non-allocataires les campagnes de ciblage du non-recours** menées à partir du DRM.

2. Développer les politiques d'aller-vers

Pour prometteuse qu'elle soit, l'exploitation numérique des données sociales ne saurait enrayer les ressorts profonds du non-recours aux droits. Dans cette perspective, les démarches d'« aller-vers », qui désignent le fait de sortir d'une logique de guichet pour aller au-devant des personnes, sont l'indispensable complément de l'industrialisation des prestations.

Cette approche du travail social nécessite souvent un changement de posture de la part des accompagnateurs, qui doivent eux-mêmes être accompagnés dans cette voie.

La stratégie pauvreté 2018-2022 prévoyait une « *transformation de la formation* » des travailleurs sociaux qui comprenait notamment un volet relatif à l'aller-vers. Cette mesure n'ayant été que très partiellement mise en œuvre, les rapporteurs préconisent de **mener à bien un vaste plan de formation**.

3. Ne pas renoncer à l'ambition d'harmoniser le paysage des prestations

a) À court terme, la possibilité d'une harmonisation des périodes de référence

La « DRMisation » n'épuise pas davantage le sujet de la simplification de l'attribution des prestations.

L'harmonisation des périodes de référence pour la prise en compte des ressources et de la fréquence d'actualisation de la base ressources, qui varient d'une prestation à l'autre, constituent un axe de simplification.

Afin d'amorcer une harmonisation entre les périodes de référence des principales prestations de solidarité et de garantir à la fois une prévisibilité suffisante du niveau des aides et un montant équitable au regard de la situation des allocataires, **les rapporteurs proposent d'aligner le RSA, la prime d'activité et les aides au logement sur une période de référence de six mois glissants**, avec une actualisation tous les trois mois.

b) À plus long terme, remettre sur le métier le rapprochement des bases ressources

À ce stade, le projet de solidarité à la source laisse de côté la problématique qui était au cœur du chantier du RUA : celle de l'harmonisation des bases ressources.

Sur la base des préconisations du Conseil d'État, des ajustements ponctuels semblent d'ores et déjà envisageables : simplifier la prise en compte des revenus du patrimoine, voire supprimer la prise en compte des dons et libéralités.

Un rapprochement plus ambitieux des bases ressources passerait par une harmonisation de la prise en compte des revenus professionnels, notamment pour les trois prestations au cœur de la solidarité à la source. Or, rapprocher la base ressources des aides au logement de celle du RSA et de la prime d'activité aurait un impact considérable sur le montant des aides et supposerait donc d'en réviser profondément les barèmes. Les rapporteurs considèrent toutefois que seule une telle harmonisation permettrait de rendre plus lisible et équitable notre système de solidarité et d'en permettre un meilleur pilotage.

Plus généralement, les rapporteurs considèrent que **les objectifs initiaux de la réforme du RUA - solidarité, lisibilité, équité et gain au travail - restent pertinents et doivent guider les réformes à venir** du système de solidarité, de même que l'ambition d'en faire, à terme, un tout articulé et cohérent.

LISTE DES PROPOSITIONS

Garantir la fiabilité des données utilisées pour le calcul des droits

Proposition n° 6 : Mener à bien la montée en charge des contrôles à la maille individuelle réalisés par les Urssaf en coopération avec l'Agirc-Arrco, dans un objectif d'abandon de la maille agrégée à moyen terme.

Proposition n° 8 : Garantir la fiabilité du montant net social en confiant aux Urssaf et aux caisses de MSA la charge de le recalculer.

Proposition n° 7 : Permettre au plus vite et à un rythme infra-annuel l'émission de DSN de substitution portant sur un large champ de contrôles lorsque le déclarant ne procède pas à la correction des anomalies détectées en DSN.

Proposition n° 5 : Stabiliser l'architecture de la DSN et la nomenclature des données qu'elle véhicule en anticipant mieux les éventuelles évolutions.

Proposition n° 4 : Instaurer une labellisation publique des logiciels de paie.

Proposition n° 9 : Assurer *a minima* l'intégration des nouvelles pensions alimentaires et des revenus professionnels des micro-entrepreneurs dans le DRM.

Proposition n° 2 : Introduire une possibilité de correction *ex ante* par les allocataires des aides au logement des anomalies affectant les données utilisées pour le calcul de leurs prestations.

Lutter plus activement contre le non-recours aux droits

Proposition n° 3 : Utiliser les économies générées par la réduction des cas d'erreur et de fraude au RSA et à la prime d'activité pour augmenter les moyens de la lutte active contre le non-recours.

Proposition n° 11 : Utiliser les données issues du DRM pour détecter les potentiels non-recourants au RSA, à la prime d'activité et aux aides au logement parmi les ménages qui ne bénéficient d'aucune prestation.

Proposition n° 10 : Instaurer dans les CAF et les caisses de MSA la demande unique de prestations et de services.

Proposition n° 12 : Mener à bien un large plan de formation des travailleurs sociaux.

Proposition n° 1 : Construire un dispositif statistique permettant de mesurer le non-recours à la prime d'activité.

Simplifier le mode de calcul des prestations pour en assurer la compréhension par les allocataires

Proposition n° 13 : Aligner sur une durée de six mois les périodes de référence prises en compte pour le RSA, la prime d'activité et les aides au logement.

Proposition n° 14 : Rapprocher les bases ressources des aides au logement, du RSA et de la prime d'activité.

RAPPORT

I. UN OBJECTIF DE MODERNISATION ET DE SIMPLIFICATION DU SYSTÈME DE PRESTATIONS VERSÉES SOUS CONDITION DE RESSOURCES

A. UN SYSTÈME COMPLEXE QUI ÉCHOUE À ASSURER LE VERSEMENT À BON DROIT DES PRESTATIONS

1. Un système de prestations hétérogènes caractérisé par son illisibilité

a) *Le champ des prestations versées sous conditions de ressources*

Le paysage des prestations versées sous conditions de ressources, large et hétérogène, est le produit de la sédimentation de dispositifs visant des publics plus ou moins spécifiques et conçus pour répondre à une grande variété d'objectifs.

- Il comprend d'abord les **minima sociaux**, prestations non contributives visant à compléter les ressources afin d'assurer un revenu minimal à une personne ou à un ménage en situation de précarité. Selon la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees), ces prestations couvraient, fin 2020, **11 % de la population en France** (soit 7,1 millions de personnes) en comptant les conjoints et les personnes à charge des allocataires.

La Drees identifie **douze prestations** relevant de cette catégorie, dont les effectifs sont très variables¹. Deux de ces dispositifs, l'allocation temporaire d'attente (ATA) et l'allocation équivalent retraite de remplacement (AER-R), sont toutefois en extinction. En outre, l'allocation des travailleurs indépendants (ATI), allocation chômage non contributive créée en 2019, ne présente pas le caractère d'un minimum social car son montant est désormais progressif en fonction des revenus d'activité antérieurs².

¹ *Minima sociaux et prestations sociales – Ménages aux revenus modestes et redistribution, Panoramas de la Drees, édition 2022 – Fiche 06 : « Les effectifs des allocataires de minima sociaux ».*

² *Loi n° 2022-172 du 14 février 2022 en faveur de l'activité professionnelle indépendante, article 11.*

Tableau 1 Nombre d'allocataires de minima sociaux fin 2020 et évolution depuis fin 2019

	Nombre d'allocataires	Répartition (en %)	Évolution 2019-2020 (en %)
Revenu de solidarité active (RSA)	2 058 100	46,0	+7,4
Allocation aux adultes handicapés (AAH)	1 237 800	27,7	+1,3
Minimum vieillesse (allocation supplémentaire vieillesse [ASV] et allocation de solidarité aux personnes âgées [Aspa])	635 300	14,2	+5,6
Allocation de solidarité spécifique (ASS)	354 700	7,9	+0,9
Allocation pour demandeur d'asile (ADA)	103 900	2,3	-4,0
Allocation supplémentaire d'invalidité (ASI) ¹	67 100	1,5	-2,6
Revenu de solidarité (RSO)	7 900	0,2	-5,1
Allocation veuvage (AV)	4 700	0,1	ns
Allocation temporaire d'attente (ATA)	600	< 0,1	-31,3
Allocation des travailleurs indépendants (ATI)	300	< 0,1	+110,2
Allocation équivalent retraite de remplacement (AER-R)	200	< 0,1	-54,3
Aide à la vie familiale et sociale des anciens migrants dans leur pays d'origine (AVFS) ²	40	< 0,1	+25,8
Nombre total d'allocations versées	4 470 500	100	+4,4
Nombre total d'allocataires³	4 294 300	-	+4,5

Source : Drees

Ces prestations sont d'importance très inégale. Quatre minima sociaux concentrent 96 % des allocations versées : le revenu de solidarité active (RSA), l'allocation aux adultes handicapés (AAH), le minimum vieillesse et l'allocation de solidarité spécifique (ASS).

Ces prestations sont aussi hétérogènes par leurs montants : si le montant maximum du RSA est de 607,75 euros par mois pour une personne seule, le montant de l'AAH s'élève à 971,37 euros par mois.

• Fabrice Lengart, directeur de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees) au ministère des solidarités et de la santé et rapporteur général de la réforme du revenu universel d'activité (voir *infra*), définit les **prestations de solidarité** comme des prestations de nature monétaire visant à soutenir le revenu de ménages modestes, soumises à conditions de ressources et dégressives à partir d'un certain montant de revenus jusqu'à s'éteindre au-delà d'un seuil prédéfini¹.

Outre les minima sociaux, peuvent être inclus dans cette catégorie :

- la **prime d'activité** ;
- deux **aides liées au logement** : les aides personnalisées au logement (APL) et le chèque énergie ;
- deux **aides ciblées sur les jeunes adultes** : la Garantie jeunes, refondue à compter du 1^{er} mars 2022 dans le contrat d'engagement jeune (CEJ), et les bourses étudiantes sous critères sociaux.

¹ Compte rendu de l'audition de Fabrice Lengart, rapporteur général à la réforme du revenu universel d'activité, par la commission des affaires sociales, 5 janvier 2022.

• Enfin, il est possible de considérer plus largement les **prestations octroyées sous conditions de ressources**¹, en y incluant :

- certaines prestations familiales : la prime à la naissance ou à l'adoption ainsi que l'allocation de base de la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje), l'allocation de rentrée scolaire (ARS) ;

- certaines aides à la prise en charge des soins de santé : la complémentaire santé solidaire (C2S) et l'aide médicale de l'État (AME) ;

- l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) ;

- les pensions de réversion du régime de retraite de base.

b) Le poids des trois principales prestations

Trois prestations versées par les caisses d'allocations familiales (CAF) concernent **neuf personnes sur dix** parmi la population aujourd'hui soutenue par des aides sociales : le revenu de solidarité active (RSA), la prime d'activité et les aides personnelles au logement. Le total des dépenses au titre de ces trois prestations avoisine **40 milliards d'euros**.

**Nombre d'allocataires fin 2020 et dépenses annuelles du RSA,
de la prime d'activité et des aides au logement**

Prestation	Nombre de foyers bénéficiaires (en millions)	Dépenses totales en 2020 (en milliards d'euros)
Revenu de solidarité active	2,06	11,2 Md€
Prime d'activité	4,58	10,0 Md€
Aides personnelles au logement ⁽¹⁾	6,67	16,7 Md€

⁽¹⁾ Y compris allocation de logement à caractère familial (ALF), allocation de logement à caractère social (ALS) et aide personnalisée au logement (APL).

Source : Commission des affaires sociales du Sénat d'après des données de la Drees

¹ Cour des comptes, Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, octobre 2022 (Chapitre IX : Les prestations sociales versées en fonction des ressources de leurs bénéficiaires : simplifier pour mieux gérer).

(1) Le RSA

Le revenu de solidarité active (RSA) a succédé, depuis le 1^{er} juin 2009, au revenu minimum d'insertion (RMI) et à l'allocation de parent isolé (API). Il est **financé par les conseils départementaux**, sauf dans les départements où cette compétence a été recentralisée à titre pérenne¹ ou expérimental².

Le RSA est **une allocation différentielle** qui complète les ressources initiales du foyer pour qu'elles atteignent le seuil d'un revenu garanti, ou montant forfaitaire, dont le barème varie selon la composition du foyer. Au 1^{er} avril 2023, ce montant est fixé à **607,75 euros** pour une personne seule sans enfant. Il est de 911,62 euros pour une personne avec un enfant ou pour un couple sans enfant. Depuis 2016, il est en principe revalorisé chaque année en fonction de l'inflation.

Le bénéficiaire du RSA est réservé aux personnes âgées de plus de 25 ans ou assumant la charge d'un ou plusieurs enfants nés ou à naître.

En outre, il est subordonné au respect des conditions suivantes :

- être français ou titulaire, depuis au moins cinq ans, d'un titre de séjour autorisant à travailler ;

- ne pas être élève, étudiant ou stagiaire, sauf si le bénéficiaire est parent isolé et perçoit un RSA majoré à ce titre ;

- ne pas être en congé parental, sabbatique, sans solde ou en disponibilité.

Une **majoration** est accordée temporairement à un **parent isolé** assumant la charge d'un ou de plusieurs enfants ou à une femme enceinte isolée. Le montant du RSA majoré s'élève, au 1^{er} avril 2023, à **1 040,56 euros** pour une personne avec un enfant.

¹ Le financement et la gestion du RSA ont été recentralisés dans trois collectivités d'outre-mer : la Guyane, Mayotte et La Réunion.

² Trois départements métropolitains volontaires ont été retenus pour participer à l'expérimentation de la recentralisation du RSA : la Seine-Saint-Denis, les Pyrénées-Orientales (depuis 2022) et l'Ariège (à compter de janvier 2023).

La complémentaire santé solidaire

La complémentaire santé solidaire (C2S) est issue de la fusion, par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2019¹, de deux dispositifs : la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C), créée en 1999, et l'aide au paiement d'une complémentaire santé (ACS), créée en 2004. Cette dernière permettait à des personnes dont le revenu n'excédait pas un plafond de financer tout ou partie d'un contrat de complémentaire santé privé au moyen d'un « chèque santé ».

La C2S donne droit à la prise en charge de la part complémentaire des dépenses de santé, de forfaits de prise en charge pour les prothèses dentaires, lunettes, et aides auditives, ainsi que d'une dispense d'avance de frais (« tiers payant »).

En fonction des ressources du foyer, la C2S peut suivre **deux modalités distinctes** :

- en-dessous d'un plafond annuel de référence de 9 571 euros pour une personne seule, la C2S est **sans participation financière** ;

- entre le plafond annuel de référence et un niveau de ressources égal à ce plafond majoré de 35 %, il est possible de bénéficier de la C2S **avec participation**. Le montant mensuel de cette participation **dépend de l'âge de chaque personne du foyer**².

Depuis le 1^{er} janvier 2022, la C2S sans participation financière est attribuée automatiquement aux bénéficiaires du RSA, sauf opposition expresse de leur part.

(2) La prime d'activité

À sa création, le RSA comportait deux volets :

- un volet « minimum social », ou « RSA-socle », qui est le seul à subsister aujourd'hui ;

- un volet « activité » visant à inciter financièrement les bénéficiaires à la reprise d'un emploi.

Le RSA-activité, qui avait vocation à s'adresser à des populations plus diverses que le RSA-socle au regard de leur insertion et de leur situation d'emploi, s'est distingué par un **taux de recours particulièrement faible** (généralement estimé à 32 %³), en partie explicable par le caractère stigmatisant du RSA. Il a coexisté plusieurs années avec la prime pour l'emploi (PPE), créée en 2001 et caractérisée pour sa part par un effet de « saupoudrage » préjudiciable à son efficacité.

¹ Loi n° 2018-1203 du 22 décembre 2018 de financement de la sécurité sociale pour 2019, article 52.

² Le montant mensuel de la participation s'élève de 8 euros par mois, pour un assuré âgé de 29 ans ou moins, à 30 euros par mois pour un assuré âgé de 70 ans et plus.

³ Rapport fait au nom de la commission des affaires sociales du Sénat sur le projet de loi relatif au dialogue social et à l'emploi par Mme Catherine Procaccia, sénateur (n° 501, 2014-2015).

En conséquence, a été instituée à compter du 1^{er} janvier 2016, en lieu et place du RSA-activité et de la PPE, **la prime d'activité, une prestation conçue pour fournir une incitation financière pérenne à l'accès ou au retour à l'emploi des ménages modestes**¹. Elle est intégralement financée par l'État.

Tout en s'inscrivant dans la continuité du RSA-activité, la prime d'activité a été **ouverte aux jeunes de 18 à 24 ans**. De plus, elle a été enrichie d'un **principe de bonifications individuelles** pour chaque membre du foyer exerçant une activité professionnelle, si bien qu'elle emprunte à la fois à la logique familiale des minima sociaux et à une logique d'individualisation.

Pour un foyer dont les revenus professionnels n'excèdent pas le montant forfaitaire du RSA, elle peut venir compléter les ressources du foyer en se cumulant au minimum social.

Le calcul de la prime d'activité

Le montant de la prime d'activité, calculé pour un mois donné du trimestre de référence, est **égal à la différence**, tant qu'elle est positive, **entre** :

- d'une part, la somme :

a) d'un **montant forfaitaire**, égal à **595,25 euros** au 1^{er} avril 2023 ;

b) de **61 % des revenus d'activité** des membres du foyer ;

c) de **bonifications individuelles** pour chaque membre du foyer qui perçoit des revenus d'activité : chaque bonification s'élève au maximum à **173,22 euros** au 1^{er} avril 2023. Versée à partir d'un revenu professionnel net égal à 59 fois le SMIC horaire brut (679,68 euros au 1^{er} mai 2023), la bonification croît linéairement jusqu'à atteindre son maximum à hauteur de 120 fois le SMIC horaire brut (1 382,40 euros). Elle est constante au-delà ;

- d'autre part, les **ressources du foyer** (qui sont réputées au moins égales au montant forfaitaire).

Pour une personne seule, sans autres ressources que ses revenus d'activité, le « point de sortie » de la prime d'activité se situait à 1 905 euros mensuels nets au 1^{er} juillet 2022, soit 1,5 fois le SMIC net à temps plein. Pour un couple avec un enfant dont un seul conjoint travaille, sans autres ressources que des revenus d'activité, il se situait à 3 105 euros nets, soit 2,4 fois le SMIC².

¹ Loi n° 2015-994 du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi.

² Source : Minima sociaux et prestations sociales – Ménages aux revenus modestes et redistribution, Panoramas de la Drees, édition 2022.

(3) Les aides personnelles au logement

Plus anciennes que le RSA et la prime d'activité, les aides au logement se composent en réalité de **trois prestations distinctes** :

- **l'aide personnalisée au logement (APL)**, créée en 1977, est versée aux ménages occupant le parc de logements sociaux et de logements conventionnés avec l'Agence nationale de l'habitat (Anah) ;

- **l'allocation de logement à caractère familial (ALF) et l'allocation de logement à caractère social (ALS)** sont versées aux ménages résidant dans le parc de logements non conventionnés, pour l'essentiel le parc privé :

- l'ALF, créée en 1948, est attribuée aux ménages (personnes isolées et couples) ayant des personnes à charge ;

- l'ALS, créée en 1971, est attribuée sous condition de ressources aux ménages qui n'entrent pas dans les conditions fixées pour bénéficier de l'APL ou de l'ALF.

En 2021, environ **15,7 milliards d'euros de prestations** d'aides personnelles au logement ont été versées à environ **6 millions de ménages**, faisant des aides au logement la prestation de solidarité touchant le public le plus large¹.

Les locataires, y compris les résidents de foyers, représentent 96 % des bénéficiaires et 97 % des prestations. Parmi ceux-ci, les ménages logés dans le parc non conventionné, qui bénéficient de l'ALF ou l'ALS, sont majoritaires (53 %).

452 000 ménages bénéficiaires résident dans des **foyers** (foyers de personnes âgées, de travailleurs migrants, de jeunes travailleurs, de personnes handicapées, résidences sociales et pensions de famille en APL, chambres de foyers universitaires, maisons de retraite, foyers de jeunes travailleurs en ALS), représentant 7,5 % des allocataires et 6,6 % des prestations versées.

En outre, les **étudiants** (dont les étudiants salariés) et les apprentis représentent un effectif de 884 000 bénéficiaires (14,7 % des ménages).

Le financement des aides personnelles au logement est entièrement à la charge du Fonds national de l'aide au logement (FNAL). Ce fonds est financé par :

- une contribution des employeurs, au taux de 0,1 % pour les entreprises de moins de 50 salariés et de 0,5 % pour les entreprises d'au moins 50 salariés ; son produit prévisionnel est de 2,89 milliards d'euros pour 2023 ;

- l'affectation d'une part de la taxe sur les locaux à usage de bureau en Île-de-France (TSB), d'un montant de 66 millions d'euros ;

¹ Source : Réponses de la DHUP au questionnaire des rapporteurs.

- une contribution budgétaire de l'État, fixée à 13,36 milliards d'euros pour 2023¹.

À la différence du RSA et de la prime d'activité, les aides au logement sont conçues par le ministère du logement comme **une aide affectée** : leur montant est consacré à améliorer l'accès et le maintien dans un logement décent. Ainsi, les APL sont **calculées non seulement sur la base des ressources du ménage, mais aussi de son loyer effectif**, assurant ainsi que le montant de l'aide ne soit jamais supérieur au loyer. En outre, leur versement est soumis à des **conditions liées à la qualité du logement** : ce dernier doit être décent (conforme aux normes de santé et de sécurité), occupé au moins huit mois dans l'année par le bénéficiaire, son conjoint ou une personne à charge, et d'une superficie supérieure à la taille minimale requise.

Le montant moyen mensuel des aides au logement s'élevait, en 2022, à 204 euros pour l'APL, 187 euros pour l'ALS et 296 euros pour l'ALF².

Le calcul des aides au logement³

Le montant de l'aide au logement est fortement modulé selon le revenu et la composition familiale. Dans le secteur locatif, l'aide perçue est égale au minimum entre le loyer et un plafond de loyer, auquel on ajoute un forfait de charges et duquel on déduit une participation personnelle du ménage ainsi que, depuis octobre 2017, un montant forfaitaire de 5 euros.

Le **plafond de loyer** dépend de la composition familiale et de la zone de résidence.

Le montant du **forfait de charges** est, quant à lui, défini en fonction de la composition familiale du foyer.

La **participation personnelle du ménage** comporte une participation minimale et une participation variable selon la composition familiale, le loyer et les ressources du foyer allocataire.

De façon schématique, l'allocation d'aide au logement fonctionne comme un forfait jusqu'à un niveau de revenu net catégoriel mensuel « R0 » qui dépend de la composition familiale : au 1^{er} janvier 2023, il est de 412 euros pour une personne seule et de 748 euros pour une famille avec trois enfants. Au-delà, l'allocation décroît à mesure que les revenus du ménage augmentent, jusqu'à atteindre le seuil de versement en deçà duquel l'allocation n'est plus versée (10 euros pour l'ALF et l'ALS).

¹ Source : *Projet annuel de performance du programme « Aide à l'accès au logement » annexé au projet de loi de finances pour 2023.*

² Source : *Statistiques des bénéficiaires Cnaf et CCMSA 2022.*

³ Source : *Minima sociaux et prestations sociales – Ménages aux revenus modestes et redistribution, Panoramas de la Drees, édition 2022.*

c) Un système illisible et complexe pour les allocataires

S'il réduit effectivement le taux de pauvreté et les inégalités en France, notre système de prestations de solidarité est devenu « *illisible* », comme l'a exposé Fabrice Lengart aux rapporteurs.

La raison principale de ce constat est qu'il y a aujourd'hui **autant de « bases ressources », c'est-à-dire de façons de mesurer les ressources, qu'il y a de prestations.**

Trois grands types de bases ressources

La Cour des comptes distingue, dans le RALFSS 2022, trois grands types de bases-ressources, dont le détail varie selon les prestations¹.

Le **premier type, qui est le plus répandu** (qui couvre 55 % de la dépense totale de prestations calculées en fonction des ressources) s'appuie sur des **notions fiscales**. Il peut s'agir du revenu déclaré à l'administration fiscale avant abattements, pour l'allocation aux adultes handicapés (AAH) et l'allocation de solidarité spécifique (ASS), ou de la somme des revenus nets catégoriels², pour les aides au logement.

Le **deuxième type** de bases ressources (33 % de la dépense), dans une logique d'aide sociale, implique un **recensement exhaustif des ressources et du patrimoine** du demandeur. Il concerne des droits et des prestations destinées aux foyers dotés de faibles revenus : le RSA, la prime d'activité ou la C2S.

Le **dernier type** de base ressources concerne les prestations destinées aux personnes retraitées ou invalides (12 % de la dépense) : pension de réversion du régime de retraite de base, allocation veuvage, allocation de solidarité aux personnes âgées (Aspa) et allocation supplémentaire d'invalidité (ASI). Pour ces prestations, les éventuels revenus professionnels sont calculés sur leur **montant brut**. Sont également prises en compte les **prestations de retraite ou d'invalidité** ainsi que, pour l'Aspa et l'ASI, les revenus du patrimoine.

Outre la définition même des ressources prises en compte, d'autres paramètres affectant le calcul de ces ressources diffèrent selon les prestations :

- le mois de prise en compte, qui peut être le mois dû, le mois de versement ou le mois perçu ;
- la période de référence des bases ressources et leur fréquence d'actualisation ;
- la date d'effet des changements de situation en cours de droit.

¹ Cour des comptes, Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, octobre 2022 (Chapitre IX : Les prestations sociales versées en fonction des ressources de leurs bénéficiaires : simplifier pour mieux gérer).

² Les revenus nets catégoriels d'un contribuable correspondent aux revenus nets imposables et donc affectés de l'effet de l'ensemble des exonérations prévues par la loi fiscale, des abattements spécifiques à certaines catégories et des abattements généraux.

De surcroît, **les prestations de solidarité interagissent les unes avec les autres d'une façon qui n'est pas toujours cohérente** car le système de solidarité a été construit sans avoir été pensé dans sa globalité. Ainsi, une augmentation des revenus professionnels peut avoir une incidence variable sur le revenu disponible des allocataires en fonction de leur situation familiale ou de leur situation de logement.

S'ajoutent à cette illisibilité générale les **complexités propres à certaines prestations**. S'agissant du RSA, la base ressources est particulièrement étendue puisqu'elle prend en compte la plupart des prestations sociales et des avantages en nature perçus par le foyer. En outre, la définition du salaire prise en compte pour le calcul des droits au RSA et à la prime d'activité est le « **net perçu** », notion qui n'est pas définie réglementairement et s'avère **d'une grande opacité pour les allocataires** car elle ne correspond à aucun des agrégats affichés sur le bulletin de paie (voir *infra*).

Il résulte de cette opacité des phénomènes de non-recours et de ruptures de droits ainsi que des risques d'erreurs qui contribuent à fragiliser les ménages modestes et minent la confiance dans notre système de solidarité.

2. L'ampleur inacceptable du non-recours aux prestations

La complexité et l'illisibilité du système de prestations de solidarité est **une cause majeure du non-recours à ces prestations** par une partie des personnes qui pourraient y prétendre, lequel entraîne des risques accrus de pauvreté et d'exclusion.

a) Un phénomène complexe à mesurer

Selon la Drees, il convient distinguer **un non-recours transitoire et un non-recours pérenne**. Le non-recours transitoire peut résulter d'un arbitrage entre le montant de prestations anticipé et la difficulté perçue des démarches. S'agissant du non-recours pérenne, il s'explique par une combinaison de facteurs plus profonds.

Les causes du non-recours

L'Observatoire des non-recours aux droits et services (Odenore) identifie **quatre principales catégories de facteurs** de non-recours :

- la non-connaissance ou méconnaissance : la personne ignore que l'offre existe ou ne comprend pas qu'elle lui est destinée ;

- la non-réception (« non-recours secondaire ») : la personne effectue une demande qui n'aboutit pas en raison de difficultés administratives ou par négligence ;

- la non-demande ou le non-renouvellement : le bénéficiaire potentiel connaît l'offre mais fait le choix de ne pas la demander, que ce soit en raison d'un possible effet stigmatisant, d'une éventuelle complexité d'accès à ces aides ou du fait des conditions pour en bénéficier ;

- la non-proposition : les agents qui traitent les dossiers n'orientent pas les personnes vers les aides auxquelles elles pourraient prétendre, le plus souvent par ignorance.

Mesurer le non-recours aux prestations est un exercice complexe qui nécessite de disposer de sources de données représentatives de la population suffisamment riches pour pouvoir, d'une part, simuler avec précision le fonctionnement des dispositifs sociaux et repérer ainsi les personnes éligibles et, d'autre part, observer les personnes ayant effectivement recours aux prestations sociales, le tout devant être mis en cohérence. Ce type d'informations n'existant pas sous cette forme à la Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf) ou à la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA), il est nécessaire de construire un système d'information spécifique.

En France, la mesure du non-recours aux prestations sociales a le plus souvent été réalisée de façon « *partielle, locale et épisodique* »¹. La Drees cherche toutefois actuellement à produire une mesure du non-recours plus régulière et plus complète.

Un dispositif de mesure, qui permettra une évaluation régulière du non-recours, a ainsi été construit concernant le RSA à partir de l'enquête sur les revenus sociaux et fiscaux (ERFS), appariement réalisé par l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) entre des données fiscales de la direction générale des finances publiques (DGFiP) et des données sociales de la Cnaf, la Caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav) et la CCMSA.

¹ « Mesurer régulièrement le non-recours au RSA et à la prime d'activité : méthode et résultats », Les dossiers de la Drees n° 92, février 2022.

Le taux de non-recours au RSA est ainsi estimé, pour 2018, à 34 % en moyenne par trimestre et à 20 % de façon pérenne (trois trimestres consécutifs). Ce taux apparaît plus élevé pour les personnes de moins de trente ans, en couple sans enfant, diplômées, hébergées chez leur parent ou propriétaires de leur logement, résidant dans des communes rurales ou dans l'agglomération parisienne¹. Au total, les sommes non versées du fait du non-recours au RSA atteindraient 750 millions d'euros par trimestre, soit **3 milliards d'euros par an**.

En revanche, il n'existe à ce jour **aucune estimation fiable du non-recours à la prime d'activité**. Les travaux menés par la Drees pour l'estimation du non-recours au RSA ont révélé que l'ERFS ne permet pas d'estimer le non-recours à la prime d'activité, en raison notamment de la fréquence insuffisante des données disponibles. En effet, les bénéficiaires de la prime d'activité ont des trajectoires d'activité plus volatiles que celles des bénéficiaires du RSA ; or, il est nécessaire de connaître précisément les variations de leurs revenus d'activité pour obtenir une évaluation fiable de leur éligibilité.

Pour pallier cette difficulté, la Drees a identifié **une piste alternative : l'utilisation des données du dispositif de ressources mensuelles (DRM)**. Une collaboration entre la Drees, l'Insee, la Cnav (opérateur du DRM) et la Cnaf pourrait permettre d'apparier l'ERFS avec le DRM afin d'estimer le non-recours à la prime d'activité. Il n'est, à ce jour, pas encore possible d'utiliser ces données à cette fin.

Les rapporteurs considèrent que cette solution doit être rendue possible et mise en œuvre afin de permettre une mesure régulière et comparable dans le temps du non-recours à la prime d'activité. Cette mesure est d'autant plus cruciale que la prime d'activité a été créée en réponse au faible taux de recours au « RSA-activité ».

Proposition n° 1 : Construire un dispositif statistique permettant de mesurer le non-recours à la prime d'activité.

De même manière, on ne dispose **pas d'estimation du taux de non-recours aux aides au logement aussi fiable** que celle que la Drees réalise pour le RSA. Une étude très partielle du Credoc, menée sur la CAF du Havre au début des années 2000, incite cependant à penser que **le non-recours aux aides au logement serait très faible** (inférieur à 10 %)².

¹ Ibid.

² « Non-recours aux aides personnelles au logement. Enquête exploratoire sur la CAF du Havre », M.-O. Simon, *Journal du droit des jeunes* n° 214 (2002/4).

La direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) explique ce faible taux de non-recours par la bonne connaissance de l'existence de la prestation et de ses conditions d'éligibilité par la population, par son caractère universel et non stigmatisant ainsi que par la simplicité des démarches d'ouverture de droit.

b) Un phénomène persistant malgré l'objectif affiché de le réduire

La lutte contre le non-recours est inscrite depuis maintenant plusieurs années à l'agenda des politiques sociales.

Cet objectif figure notamment parmi les objectifs des organismes de sécurité sociale. Ainsi les deux dernières conventions d'objectifs et de gestion (COG) État-Cnaf ont-elles fixé un objectif de renforcement de l'accès aux droits, qui se concrétise par une palette d'actions allant de l'exploitation des données (*data mining*) à l'« aller-vers ».

La MSA a également développé des dispositifs en matière d'accès au droit en s'appuyant sur sa position de guichet unique dans le secteur agricole (voir l'encadré ci-dessous).

Les actions menées par la Cnaf en matière d'accès aux droits

La Cnaf a mis en place plusieurs types d'actions pour lutter contre le non-recours, en mobilisant trois leviers principaux :

1) La détection proactive de nouveaux droits :

- des **opérations de *data mining*** (exploration de grandes quantités de données) permettent d'identifier les allocataires déjà connus de la branche susceptibles d'être éligibles à la prime d'activité et de les inciter, *via* des campagnes proactives (courriel, SMS, téléphone), à faire les démarches nécessaires à l'obtention de nouveaux droits ;

- les **contacts proactifs** à l'initiative des CAF, ciblant les publics fragilisés et prioritaires, ont été renforcés à la suite de la crise sanitaire ;

- les **rendez-vous des droits**, entretiens réalisés par des travailleurs sociaux, le gestionnaire conseil ou le conseiller du service à l'utilisateur, consistent à faire le tour complet de la situation et des droits de l'allocataire ;

2) L'accompagnement dans les démarches : les CAF proposent notamment un accompagnement global lors des moments de vie importants des usagers, ainsi que des actions en faveur de **l'inclusion numérique** ;

3) Les actions partenariales :

- les CAF nouent des « partenariats d'accueil » avec des partenaires de proximité ;

- la Cnaf soutient des **réseaux associatifs** développant des activités relevant des missions de la branche famille ;

- des coopérations sont nouées avec les CPAM afin de favoriser l'accès aux droits et d'améliorer la qualité du service rendu.

Les actions menées par la MSA

Les caisses de MSA ont déployé des possibilités de demande de rendez-vous afin d'optimiser leur offre de service et de favoriser l'accès aux droits :

- des « **rendez-vous législation** » permettant aux assurés d'obtenir, dans un champ correspondant à leur situation, des renseignements sur leurs droits ;

- des « **rendez-vous prestations** » au cours desquels l'assuré est conseillé et accompagné sur les prestations relevant de l'ensemble des branches santé, famille, retraite, invalidité et sur les prestations extra légales, sur la base d'une étude complète de sa situation utilisant un outil dédié. D'après la CCMSA, sur 33 155 entretiens « prestations » réalisés en 2021, 39 % ont permis de détecter au moins un droit potentiel et 25 % ont permis l'attribution d'un droit réel.

Au niveau local, d'autres acteurs participent à la lutte contre le non-recours. Celle-ci est notamment assurée par les centres communaux d'action sociale (CCAS) ainsi que par les associations de lutte contre les exclusions.

En dépit de ces efforts, le phénomène du non-recours persiste à un niveau élevé. **Il pourrait s'être aggravé pour les publics les plus vulnérables, comme le suggèrent les études de terrain réalisées par certaines associations.**

Ainsi, le Secours catholique constate que le non-recours au RSA, estimé entre 29 % et 40 %, a augmenté entre 2019 et 2021 parmi les personnes qu'il accompagne. Ce non-recours engendre pour les personnes concernées un manque à gagner important : le niveau de vie médian des non-recourants au RSA accompagnés par le Secours catholique est de 212 euros, contre 677 euros pour les allocataires. **Les causes de cette aggravation seraient à rechercher dans la dématérialisation des procédures, qui s'est accompagnée d'une réduction des possibilités d'obtenir un rendez-vous à la CAF, et dans la complexité croissante des conditions d'accès¹.**

Les études du Secours catholique mettent en évidence des **facteurs augmentant le risque de se retrouver en situation de non-recours** : vivre en logement précaire, être étranger, être un père seul ou avoir perdu récemment un emploi stable. Le taux de non-recours apparaît en outre variable selon les départements².

Au-delà des prestations servies par la branche famille, certaines prestations présentent des taux de non-recours particulièrement élevés. Ainsi, **une personne seule éligible sur deux n'avait pas recours au minimum vieillesse en 2016. De même, le non-recours à la C2S avec participation financière serait supérieur à 50 %³.**

¹ « À l'épreuve des crises ». État de la pauvreté en France 2022, Secours catholique, novembre 2022.

² « Non-recours : une dette sociale qui nous oblige », Secours catholique / Odenore, avril 2021.

³ Source : Réponses de la Drees au questionnaire des rapporteurs.

Il convient de préciser que la situation française n'est pas aberrante par rapport à celle des pays voisins. En collaboration avec l'Odenore, la Drees a mené une étude de comparaisons internationales sur le non-recours aux minima sociaux, et plus précisément aux prestations comparables au RSA français. Cette étude, qui a porté sur l'Allemagne, la Belgique, la Finlande, le Royaume-Uni et les Pays-Bas, révèle que le non-recours au RSA est plutôt dans la fourchette basse des non-recours aux prestations comparables au sein de l'Union européenne. Elle indique également que, dans les pays voisins, la mesure du non-recours aux prestations sociales rencontre les mêmes difficultés méthodologiques d'estimation et n'est pas encore systématisée.

Il n'en reste pas moins que l'on ne peut se satisfaire de cette situation et que **l'accès aux droits et la lutte contre le non-recours, qui participent de l'objectif de versement à bon droit des prestations, devraient faire l'objet d'une politique publique résolue.**

3. Des prestations souvent attribuées à tort ou pour un montant erroné, générant indus et rappels des droits

En sens contraire, les obligations déclaratives lourdes et complexes à la charge des bénéficiaires de prestations de solidarité entraînent de **nombreux versements indus (ou, à l'inverse, des rappels) du fait d'erreurs.** Ce phénomène semble s'être aggravé au cours des dernières années.

Dans son rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale (RALFSS) d'octobre 2022, la Cour des comptes constate, sur la base des enquêtes annuelles de la Cnaf de paiement à bon droit et de fraude au titre des prestations légales, que, du fait de ces fréquentes erreurs « *souvent involontaires, parfois volontaires* », **la somme des indus et des rappels non détectés et atteints par la prescription est en augmentation** : elle représentait 7,1 % du montant total des prestations légales versées par les CAF en 2020, dont 80 % d'indus et 20 % de rappels, soit 5,3 millions d'euros, contre 2,9 millions en 2017. **Près d'un euro sur six de RSA et près d'un euro sur cinq de prime d'activité seraient ainsi versés à tort à titre définitif**¹.

¹ Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, octobre 2022 (Chapitre IX : Les prestations sociales versées en fonction des ressources de leurs bénéficiaires : simplifier pour mieux gérer)*.

Le niveau élevé des erreurs imputables à des erreurs déclaratives non corrigées est un des principaux motifs qui fondent le **refus de la Cour des comptes de certifier les comptes de la branche famille et de la Cnaf** pour l'exercice 2022. Selon la Cour, **trois prestations sont à l'origine de 82 % du montant estimé des indus et des rappels non détectés** : la prime d'activité (2,4 milliards d'euros), le RSA (2 milliards d'euros) et les aides au logement (1,9 milliard d'euros), soit les trois principales prestations de solidarité¹.

Par ailleurs, selon les enquêtes de la Cnaf, **le RSA est la prestation la plus fraudée (10,1 % des montants versés** au titre de cette prestation correspondent à des indus frauduleux, représentant 46 % de la fraude), suivie de la prime d'activité (19 % de la fraude et 6,2 % des montants versés) et des aides au logement (2,9 %)².

Le système actuel est donc loin de garantir le paiement à bon droit des prestations, ce qui suffit à démontrer la nécessité d'une réforme. En sus de leur impact sur les finances publiques, les erreurs et les indus qu'elles occasionnent sont **une source d'imprévisibilité et de fragilisation des allocataires**, qui peuvent être contraints de rembourser les sommes perçues à tort. Comme l'a indiqué le Secours catholique aux rapporteurs, elles sont aussi l'une des causes du non-recours par renoncement (ou non-demande).

B. DU REVENU UNIVERSEL D'ACTIVITÉ À LA SOLIDARITÉ À LA SOURCE : LA NÉCESSITÉ D'UNE RÉFORME

1. L'ambition de rénover en profondeur le système des prestations de solidarité : le projet de revenu universel d'activité

a) Un vaste chantier de remise à plat du système

Dans le cadre de la stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté 2018-2022, le Gouvernement prévoyait de rénover en profondeur le système de minima sociaux et de prestations sous condition de ressources à travers la création d'un revenu universel d'activité (RUA) réunissant « *le plus grand nombre possible de prestations* » et dont l'État pourrait être « *entièrement responsable* »³.

Pour piloter ce chantier, Fabrice Lengart a été nommé rapporteur général en janvier 2019. En parallèle de travaux inter-administratifs qui ont impliqué 24 directions d'administration centrale, toutes les caisses de sécurité sociale ainsi que Pôle emploi et le Centre national des œuvres universitaires et scolaires (Cnous), une vaste concertation a été lancée en juin 2019.

¹ Certification des comptes du régime général de la sécurité sociale – Exercice 2022, Cour des comptes, mai 2023.

² Source : Réponses de la DGCS au questionnaire des rapporteurs.

³ Présentation par le Président de la République de la stratégie nationale de prévention de lutte contre la pauvreté, 13 septembre 2018.

La concertation sur le revenu universel d'activité (2019-2020)

La concertation sur le RUA a consisté en un triple processus :

- une **concertation institutionnelle** organisée autour d'un comité national et de trois collèges opérationnels : un collège des associations, un collège des partenaires sociaux et un collège des territoires. Dans un second temps, ont été constitués des collèges thématiques : un collège « jeunes », un collège « handicap » et un collège « logement ». Cette concertation institutionnelle a permis d'échanger sur quatre grandes thématiques : le fonctionnement du système actuel des aides sociales, les principes et objectifs de la réforme, son périmètre et le parcours de l'allocataire ;

- une **concertation grand public** reposant notamment sur une consultation en ligne, ouverte du 9 octobre au 20 novembre 2019 ;

- une **concertation citoyenne** consistant à réunir, dans le cadre d'ateliers organisés dans plusieurs villes sur le territoire, des représentants des collectivités territoriales, associations, bénéficiaires et personnes concernées. Chaque atelier a porté sur un thème différent : automaticité *vs.* quérabilité, droits et devoirs associés à la prestation, individualisation *vs.* familialisation, stabilité *vs.* réactivité, logement, jeunes, personnes en situation de handicap/personnes âgées, parcours de l'allocataire.

Enfin, un **jury citoyen** a été mis en place pour se prononcer sur deux questions : « *Quelles sont les conditions d'élaboration et de mise en œuvre du revenu universel d'activité que les citoyens considèrent comme justes et acceptables ?* » et « *À quelles conditions le revenu universel d'activité pourrait être étendu aux 18-25 ans ?* ».

Les résultats ont été rendus publics en décembre 2019 pour les ateliers et en avril 2020 pour le jury citoyen. Ils ont dessiné un **schéma général du RUA** composé d'un socle - équivalent du RSA actuel - et de suppléments (logement, handicap, personne âgée) ayant pour objectif de prendre en compte les accidents de parcours et les spécificités des individus.

En raison des particularités de l'allocation aux adultes handicapés (AAH), le Président de la République avait annoncé, en février 2020, que cette prestation ne serait pas incluse dans le RUA.

La crise sanitaire due à l'épidémie de covid-19 a suspendu ce processus. À l'issue d'une dernière phase de travaux techniques, le rapporteur général a néanmoins remis son **rapport de préfiguration du RUA** au Gouvernement en janvier 2022. Ce rapport, qui n'a pas été rendu public, a été transmis par le Gouvernement aux auteurs du présent rapport.

b) Un projet d'unification des bases ressources des prestations de solidarité

Comme le rappelle le rapport Lenglard, le projet de RUA visait à atteindre **quatre objectifs** :

- un objectif de **solidarité** : il s'agit d'apporter un soutien financier aux ménages modestes et de lutter contre la pauvreté ;

- un objectif de **lisibilité** : chacun devrait pouvoir comprendre et accéder à ses droits facilement ;

- un objectif d'**équité** : toutes les situations doivent être traitées selon des critères clairs et reconnus par tous ;

- un objectif de **gain au travail** : pour les personnes susceptibles de travailler, il faut faire en sorte que le travail paye systématiquement et de la même façon quelle que soit la situation familiale et de logement des personnes concernées, d'une manière qui soit claire et compréhensible par tous.

La proposition centrale du rapport est d'instaurer un « revenu social de référence », c'est-à-dire d'harmoniser la façon dont on mesure les ressources des individus pour calculer le montant des différentes aides auxquelles ils ont droit. Cette harmonisation permettrait d'assurer une meilleure articulation des prestations de solidarité les unes avec les autres « *pour en faire un tout cohérent et protecteur* ». Elle favoriserait aussi un calcul du droit plus juste et réduirait ainsi les erreurs et les indus qui fragilisent les ménages concernés.

Le RUA, tel que le conçoit le rapport de préfiguration, n'est donc pas un projet de fusion de toutes les prestations existantes, dont certaines sont anciennes et très identifiées. Dans toutes les options envisagées, la réforme aurait ainsi maintenu l'existence en propre d'une prime d'activité, d'une aide personnelle au logement, d'un minimum vieillesse et d'une AAH.

Le périmètre du revenu social de référence serait « *nécessairement large* », s'agissant d'un filet de sécurité, et ne pourrait se limiter aux revenus imposables. Sa définition devrait toutefois tenir compte des objectifs de lisibilité et de simplicité en éliminant du champ des ressources prises en compte certains revenus dont l'administration ne peut avoir aisément connaissance.

L'harmonisation des bases ressources n'étant pas neutre pour la détermination des droits à prestations, elle irait de pair avec un ajustement des barèmes des prestations afin de compenser son impact sur les montants versés.

Au total, **l'inscription des diverses prestations de solidarité dans un système unifié permettrait**, selon le rapport Lenglard, **d'assurer à la fois un meilleur recours aux droits et une plus grande continuité des droits**. D'une part, leur gestion se trouverait simplifiée par l'harmonisation de la base ressources prise en compte pour leur calcul ainsi que par le recours au DRM. D'autre part, il deviendrait beaucoup plus simple d'informer l'allocataire de son éligibilité à d'autres aides lors de la vérification de ses droits à l'une des prestations du système.

Par ailleurs, outre que la réforme serait pensée pour éviter les ruptures de parcours qui peuvent survenir du fait d'un changement de situation de vie, elle devrait également réduire la fréquence des suspensions de droits et des versements indus. Enfin, la meilleure lisibilité des aides devrait, en soi, contribuer à réduire le non-recours.

c) Des questions structurantes à trancher

Loin de déterminer l'ensemble des paramètres de la réforme, le rapport de préfiguration présente les **arbitrages de nature politique** qui doivent permettre de dessiner le RUA.

- Le premier choix structurant concerne le **périmètre des prestations concernées** par la réforme. Il devrait, *a minima*, regrouper le RSA, la prime d'activité et les aides personnelles au logement mais pourrait aussi englober d'autres prestations telles que l'ASS, le RSO voire les bourses étudiantes.

- La **question de l'individualisation ou de la « familialisation »** du socle du RUA doit également être tranchée. Si la familialisation, qui tient compte de la configuration familiale et des économies d'échelle qu'elle induit, est présentée comme préférable dans le rapport, des modalités intermédiaires sont également envisageables.

Individualisation ou familialisation des prestations ?

Le choix entre individualisation, conjugalisation ou familialisation des prestations porte sur l'unité considérée pour mesurer la base ressources (l'individu ou le couple), le coefficient retenu pour calculer le plafond de ressources d'un couple (égal ou inférieur ou double du plafond pour une personne seule) et la méthode de prise en compte des personnes à charge (*via* une majoration du plafond de ressources ou une majoration du minimum garanti).

Le rapport Lenglard présente la « quasi-individualisation » comme une voie intermédiaire possible : dans ce cas, le montant est individualisé et la prestation est versée à l'individu sous condition des ressources dont il dispose en propre. Toutefois, le critère d'éligibilité et le montant individuel garanti tiennent également compte des revenus perçus par le ménage dans son ensemble.

Aujourd'hui, une très grande partie de notre système socio-fiscal de redistribution est familialisé, à l'image du barème de l'impôt sur le revenu.

Ainsi, **le RSA et les aides au logement sont totalement familialisés**. Cependant, les allocations familiales font partie de la base ressource du RSA (qui vient les compléter), mais pas des APL (qui sont entièrement cumulables avec elles).

La prime d'activité est largement familialisée, car son barème est conçu pour rester cohérent avec celui du RSA, mais elle comprend aussi un bonus individuel qui relève d'une **logique de quasi-individualisation**.

L'ASS, allocation chômage du régime de solidarité, **est quasi-individualisée** : elle est versée à l'allocataire (et non au ménage) et son montant maximal ne dépend pas de la configuration familiale. En revanche, son plafond de ressources est conjugalisé.

Source : Préfiguration du revenu universel d'activité, F. Lengart, janvier 2022

- Le **revenu social de référence** utilisé pour calculer le montant des différentes prestations de solidarité devrait être défini. Il s'agirait de décider du périmètre exact des ressources comptabilisées (quels types de revenus d'activité, de remplacement, du patrimoine, quelles prestations familiales, etc.) et de la façon précise de les mesurer.

- Si « faire en sorte que le travail paie » était un prérequis de la réforme, il resterait à déterminer les **modalités du gain au travail**. Ce gain pourrait cibler davantage les travailleurs les plus précaires, voire être différencié pour certains publics (personnes handicapées, étudiants, jeunes sortis d'études).

- Le RUA impliquant une profonde modification des **aides au logement**, dont les bases de calcul diffèrent fortement de celles du RSA, leur **barème** devrait faire l'objet d'arbitrages. Il s'agirait notamment de déterminer si les mécanismes de prise en compte du loyer payé ainsi que du type de logement occupé doivent être maintenus ou s'ils doivent être révisés ou supprimés.

- La **question de l'ouverture du RUA aux jeunes** et des conditions de cette ouverture aurait également dû être tranchée compte tenu des différences existant actuellement entre les prestations sur ce point.

2. Une ambition revue à la baisse : la « solidarité à la source » par l'automatisation des déclarations de ressources

La réforme du RUA n'a, en définitive, pas vu le jour au cours du quinquennat précédent.

Lors de la présentation de son programme pour l'élection présidentielle, en mars 2022, **le président de la République a toutefois annoncé la mise en œuvre d'une « solidarité à la source »** afin de simplifier le système de prestations sous conditions de ressources et de faciliter les démarches des allocataires.

Selon les annonces du ministre des solidarités, de l'autonomie et des personnes handicapées, ce projet, qui vise à la fois à lutter contre le non-recours, la fraude et les indus, reposerait principalement sur le pré-remplissage des déclarations de ressources des allocataires¹.

Les premières prestations concernées pourraient être le RSA et la prime d'activité. Cependant, **l'industrialisation des données de ressources a en réalité commencé dès 2021 avec la réforme des aides au logement.**

a) La réforme des aides au logement : une première étape dont le bilan n'est pas pleinement satisfaisant

(1) Dans un souci de contemporanéisation et de simplification, le mode de calcul des aides au logement et le processus de déclaration des ressources des allocataires ont été réformés en 2021

(a) Les aides au logement sont désormais calculées trimestriellement

Jusqu'en 2021, les aides personnelles au logement étaient calculées au 1^{er} janvier de chaque année et versées **pendant une période de douze mois** débutant le 1^{er} janvier². Si l'ouverture du droit intervenait postérieurement au 1^{er} janvier, elles étaient calculées et servies jusqu'au 31 décembre suivant proportionnellement au nombre de mois pendant lesquels le droit était ouvert.

Les ressources prises en compte pour le calcul de ces aides étaient celles perçues au cours d'une unique période de référence, à savoir **l'avant-dernière année précédant la période de paiement (N-2)**³.

Cette base de calcul n'était pas pleinement satisfaisante, dans la mesure où **elle ne correspondait plus à la situation du demandeur ou du bénéficiaire** de l'aide personnelle au logement au moment de sa demande.

¹ Compte rendu de l'audition de Jean-Christophe Combe, ministre des solidarités, de l'autonomie et des personnes handicapées, par la commission des affaires sociales du Sénat, le 16 novembre 2022.

² Ancien article R. 823-6 du code de la construction et de l'habitation.

³ Ancien article R. 822-3 du code de la construction et de l'habitation.

Le plus souvent, en effet, le niveau de ses ressources avait augmenté entre-temps, notamment par le biais des revalorisations salariales ; or, ses aides au logement étaient calculées sur la base d'un niveau de ressources plus ancien et, donc, plus faible. À l'inverse, en cas de diminution, au cours de l'année N, des revenus de l'allocataire par rapport à ceux de l'année N-2, comme cela a pu être le cas, par exemple, durant la crise sanitaire, le montant de l'aide n'évoluait pas à la hausse avant deux ans.

La contemporanéisation des aides au logement visait donc à calculer ces prestations **sur la base des ressources les plus récentes des bénéficiaires**, de façon à éviter ce type de distorsion, ce qui devait permettre, accessoirement, de **générer des économies budgétaires**.

Initialement prévue pour 2020¹, la mise en œuvre de cette réforme a été reportée au 1^{er} janvier 2021 en raison de la crise sanitaire².

Depuis lors, le montant mensuel de l'aide personnelle au logement est calculé **pour une période de trois mois** à compter de laquelle les conditions d'ouverture du droit à cette aide sont réunies³.

Les ressources et les charges prises en compte sont désormais appréciées, tous les trois mois, selon plusieurs périodes de référence :

- Pour les revenus d'activité salariée pris en compte par la déclaration sociale nominative (DSN) et les revenus d'activité perçus hors de France ou versés par une organisation internationale, la période de référence court **du treizième au deuxième mois précédant la date d'ouverture ou de réexamen du droit (M-13 à M-2)** ;

¹ Décret n° 2019-1574 du 30 décembre 2019 relatif aux ressources prises en compte pour le calcul des aides personnelles au logement, article 25.

² Décret n° 2020-1816 du 29 décembre 2020 modifiant le décret n° 2019-1574 du 30 décembre 2019 relatif aux ressources prises en compte pour le calcul des aides personnelles au logement, article 2.

³ Article R. 823-6 du code de la construction et de l'habitation.

La déclaration sociale nominative (DSN)

Le développement de la DSN, qui **remplace la quasi-totalité des démarches des entreprises en la matière** (45 à ce jour)¹, ainsi que diverses formalités liées à l'ouverture de droits sociaux (liquidation des indemnités journalières, formalités chômage, alimentation des comptes retraite et du compte personnel de formation, etc.), a permis de faire converger les procédures déclaratives des employeurs.

Ouverte à partir de 2013 aux entreprises volontaires², **la DSN a été généralisée à l'ensemble des employeurs du secteur privé au 1^{er} janvier 2017³**, puis étendue progressivement aux employeurs publics, pour lesquels elle est obligatoire depuis le 1^{er} janvier 2022⁴. En avril 2023, elle concernait 2,3 millions d'entreprises, 65 000 émetteurs de la fonction publique et 28 millions de salariés et agents publics.

Réalisée sur le site net.entreprises.fr et transmise par voie électronique, **la DSN est structurellement basée sur l'acte de paie**, dont elle est un sous-produit. Elle établit, pour chaque salarié ou assimilé :

- le lieu d'activité et les caractéristiques de l'emploi et du contrat de travail ;
- les montants des rémunérations, des cotisations et contributions sociales et la durée de travail retenus ou établis pour la paie de chaque mois ;
- les dates de début et de fin de contrat, de suspension et de reprise du contrat de travail intervenant en cours de mois ;
- le cas échéant, une régularisation au titre des données inexactes ou incomplètes transmises au cours des mois précédents⁵.

Cette nouvelle déclaration unifiée tend à **rationaliser le système déclaratif** en mutualisant la collecte des données, partagées entre les organismes sociaux selon leurs besoins, de façon à réduire la charge administrative pesant sur les employeurs, ainsi qu'à **sécuriser les droits des assurés en limitant les risques d'erreur ou d'oubli**.

Les organismes destinataires de la DSN utilisent les données qu'elle contient pour déterminer le taux de certaines cotisations sociales, pour recouvrer les cotisations et contributions sociales et certaines impositions, pour vérifier leur montant et verser certains revenus de remplacement, entre autres.

¹ Incluant la déclaration unifiée des cotisations sociales (DUCS), la déclaration annuelle des données sociales unifiées (DADS-U), la déclaration obligatoire d'emploi des travailleurs handicapés, ou encore la déclaration de mouvement de main d'œuvre.

² Loi n° 2012-387 du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l'allègement des charges administratives, article 35.

³ Ordonnance n° 2015-682 du 18 juin 2015 relative à la simplification des déclarations sociales des employeurs, article 9 ; décret n° 2016-611 du 18 mai 2016 fixant les délais limites pour la transmission obligatoire de la déclaration sociale nominative, article 1^{er}.

⁴ Loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance, article 43 ; décret n° 2018-1048 du 28 novembre 2018 fixant les dates limites pour la transmission obligatoire de la déclaration sociale nominative pour les régimes mentionnés aux 1°, 2° et 3° de l'article R. 711-1 du code de la sécurité sociale, article 1^{er}.

⁵ Article L. 133-5-3 du code de la sécurité sociale.

- Pour les pensions alimentaires versées ou perçues, les frais de tutelle ou les frais professionnels exposés, la période de référence correspond à **l'année civile qui précède la date d'ouverture ou de réexamen du droit (N-1)** ;

- Pour les autres revenus imposables, notamment les revenus d'activité non salariée et les revenus du patrimoine, la période de référence correspond à **l'avant-dernière année précédant la date d'ouverture ou de réexamen du droit (N-2)**¹.

En d'autres termes, les aides au logement, qui étaient jusqu'alors recalculées tous les ans à partir des revenus de l'avant-dernière année, sont aujourd'hui **recalculées tous les trimestres sur la base des revenus d'activité salariée de douze mois glissants** - c'est-à-dire que la base ressources retenue évolue d'un quart tous les trois mois - et des autres types de revenus perçus au cours de périodes différentes.

Du reste, le droit à l'aide personnelle au logement et son montant mensuel sont **réexaminés tous les trois mois pendant une période qui ne peut dépasser neuf mois consécutifs**, à la suite d'un réexamen aboutissant à un versement nul ou inférieur au seuil de versement, sans qu'il soit nécessaire à l'allocataire de déposer une nouvelle demande². À l'expiration de ce délai de neuf mois, en revanche, le réexamen du droit est conditionné au dépôt d'une nouvelle demande.

Afin d'éviter de susciter des difficultés de compréhension du mode de calcul des prestations pour les publics les plus fragiles, il est prévu que, lorsqu'il est constaté, au moment du réexamen trimestriel du droit à l'aide personnelle au logement, qu'un bénéficiaire perçoit également le RSA, la prime d'activité ou l'allocation aux adultes handicapés (AAH), l'échéance trimestrielle du droit à l'aide au logement soit avancée pour coïncider avec le prochain réexamen trimestriel des aides dont il bénéficie également³.

(b) Le pré-remplissage des demandes d'aides au logement et des déclarations de ressources a été mis en œuvre

Avant 2021, **les déclarations de revenus des allocataires étaient récupérées chaque année** par les CAF et les caisses de MSA auprès de la direction générale des finances publiques (DGFIP) *via* le Centre national de transfert des données fiscales (CNTDF).

¹ Article R. 822-3 du code de la construction et de l'habitation.

² Article R. 823-6 du code de la construction et de l'habitation.

³ Article R. 823-6-1 du code de la construction et de l'habitation.

Pour épargner aux allocataires la charge de devoir déclarer leurs ressources chaque trimestre, **le DRM a été mis à la disposition des CAF et des caisses de MSA**. Ce dispositif englobe une base de données relatives aux revenus d'activité salariée des assurés sociaux¹, alimentée par la DSN, et une base de données relatives aux revenus autres², et notamment aux prestations sociales, alimentée par la DSN PASRAU.

La DSN PASRAU

Tout organisme versant des **sommes imposables autres que des salaires** transmis *via* la DSN et tout organisme versant des **prestations sociales**, y compris au titre de la protection sociale complémentaire, non imposables, doit adresser mensuellement une DSN PASRAU comportant, pour chacune des personnes attributaires de ces sommes et prestations, les informations relatives à ces versements³.

La déclaration en DSN PASRAU des **sommes non imposables mais soumises à cotisations et contributions sociales versées par un organisme à un titre autre qu'employeur** sera, au surplus, obligatoire à compter du 1^{er} janvier 2024⁴.

Créé en 2019, le DRM permet aux organismes habilités d'interroger, au travers d'un service de restitution⁵, les bases DSN et PASRAU dans le cadre de l'exercice de leurs missions, en l'espèce pour la récupération des données relatives aux ressources des demandeurs et des bénéficiaires des aides au logement en vue de l'examen ou du réexamen du droit.

¹ Décret n° 2019-969 du 18 septembre 2019 relatif à des traitements de données à caractère personnel portant sur les ressources des assurés sociaux, article 1^{er}.

² Décret n° 2019-969 du 18 septembre 2019 relatif à des traitements de données à caractère personnel portant sur les ressources des assurés sociaux, article 2.

³ Article L. 133-5-3 du code de la sécurité sociale.

⁴ Loi n° 2022-1616 du 23 décembre 2022 de financement de la sécurité sociale pour 2023, article 6.

⁵ Décret n° 2019-969 du 18 septembre 2019 relatif à des traitements de données à caractère personnel portant sur les ressources des assurés sociaux, article 3.

Les finalités du DRM

Le DRM a fait l'objet d'un strict encadrement juridique destiné à assurer le respect de la réglementation en vigueur en matière de protection des données personnelles.

Aussi l'État et la Caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav), qui est l'opérateur du DRM, sont-ils conjointement responsables des traitements de données auxquels il est procédé et dont les finalités, de même que les données traitées, sont limitativement énumérées. Il s'agit de :

- **l'information des assurés sociaux**, au travers du portail numérique des droits sociaux (PNDS)¹, sur les montants de leurs rémunérations et de leurs revenus de remplacement déclarés par leurs employeurs et les organismes verseurs et utilisés, le cas échéant, par les organismes de protection sociale pour le calcul de leurs droits² ;

- **l'affichage**, sur le répertoire national commun de la protection sociale (RNCPS)³, **du montant des prestations en espèces** servies par les organismes de protection sociale⁴ ;

¹ Décret n° 2017-351 du 20 mars 2017 portant création du traitement de données à caractère personnel dénommé « portail numérique des droits sociaux ».

² Le PNDS a pour finalité de donner aux personnes un accès centralisé à leurs droits sociaux et, à cette fin, de permettre à chacune de consulter ses droits aux prestations sociales, de simuler les prestations sociales auxquelles elle est susceptible d'avoir droit, de recevoir des organismes qui la gèrent des informations sur ses droits aux prestations sociales et d'engager des démarches auprès des organismes assurant la gestion de ses prestations sociales.

³ Article L. 114-12-1 du code de la sécurité sociale.

⁴ Commun aux organismes chargés de la gestion d'un régime obligatoire de sécurité sociale ou du service des allocations et prestations sociales, aux caisses assurant le service des congés payés, à la Caisse des français de l'étranger et à Pôle emploi, le RNCPS est utilisé par ces organismes, notamment pour se communiquer les renseignements ainsi que les données et documents s'y rapportant nécessaires à l'appréciation de droits ou à l'exécution d'obligations entrant dans le fonctionnement normal du service public dont sont chargés ces organismes, à l'information des personnes sur l'ensemble de leurs droits, au contrôle, à la justification dans la constitution des droits et à la justification de la liquidation et du versement des prestations dont sont chargés respectivement ces organismes, ainsi que ceux qui permettent d'établir le respect des conditions de résidence prévues pour l'ouverture des droits et le service des prestations. Le RNCPS est, en outre, ouvert à divers organismes, notamment aux Urssaf – dans le cadre de l'exercice de leurs missions – et aux collectivités territoriales – pour les procédures d'attribution d'une forme quelconque d'aide sociale. Il contient les données communes d'identification des individus (le numéro d'inscription au répertoire national d'identification des personnes physiques – NIR), les informations relatives à leur affiliation aux différents régimes concernés, à leur rattachement à l'organisme qui leur sert les prestations ou avantages, à la nature de ces derniers, l'adresse déclarée aux organismes pour les percevoir, les informations permettant d'attester du respect des conditions de résidence et le montant des prestations en espèces servies par les organismes qui utilisent le répertoire.

- la détermination par les CAF et caisses de MSA, pour **l'appréciation du montant des ressources des demandeurs et des bénéficiaires d'une aide au logement nécessaires au calcul de cette aide**, des montants de prestations sociales et, le cas échéant, de salaires, perçus par ces demandeurs ou bénéficiaires¹.

En outre, la durée de conservation dans le DRM des données des bases DSN et PASRAU a été limitée à 15 mois (soit la période de référence de 12 mois prise en compte pour le calcul des aides au logement majorée de 3 mois en raison de besoins techniques), puis portée à **37 mois**² (du fait de l'utilisation du DRM par Pôle emploi - voir *infra* ; en effet, les données prises en compte pour l'ouverture du droit aux allocations chômage peuvent remonter jusqu'à 24 mois avant la fin du dernier contrat de travail, durée majorée de 12 mois correspondant au délai de demande de ces allocations par une personne éligible), tandis que le décret dispose que les agents habilités des CAF et des caisses de MSA ne sont destinataires, dans le cadre de la mise en œuvre des traitements en question, que des **données strictement nécessaires à l'exercice de leurs missions**.

Les personnes concernées par ces traitements sont, quant à elles, **informées de l'existence de ces derniers**, de leurs caractéristiques et des droits qu'elles peuvent exercer en application des dispositions du règlement général sur la protection des données (RGPD), sans toutefois pouvoir faire valoir leur droit d'opposition.

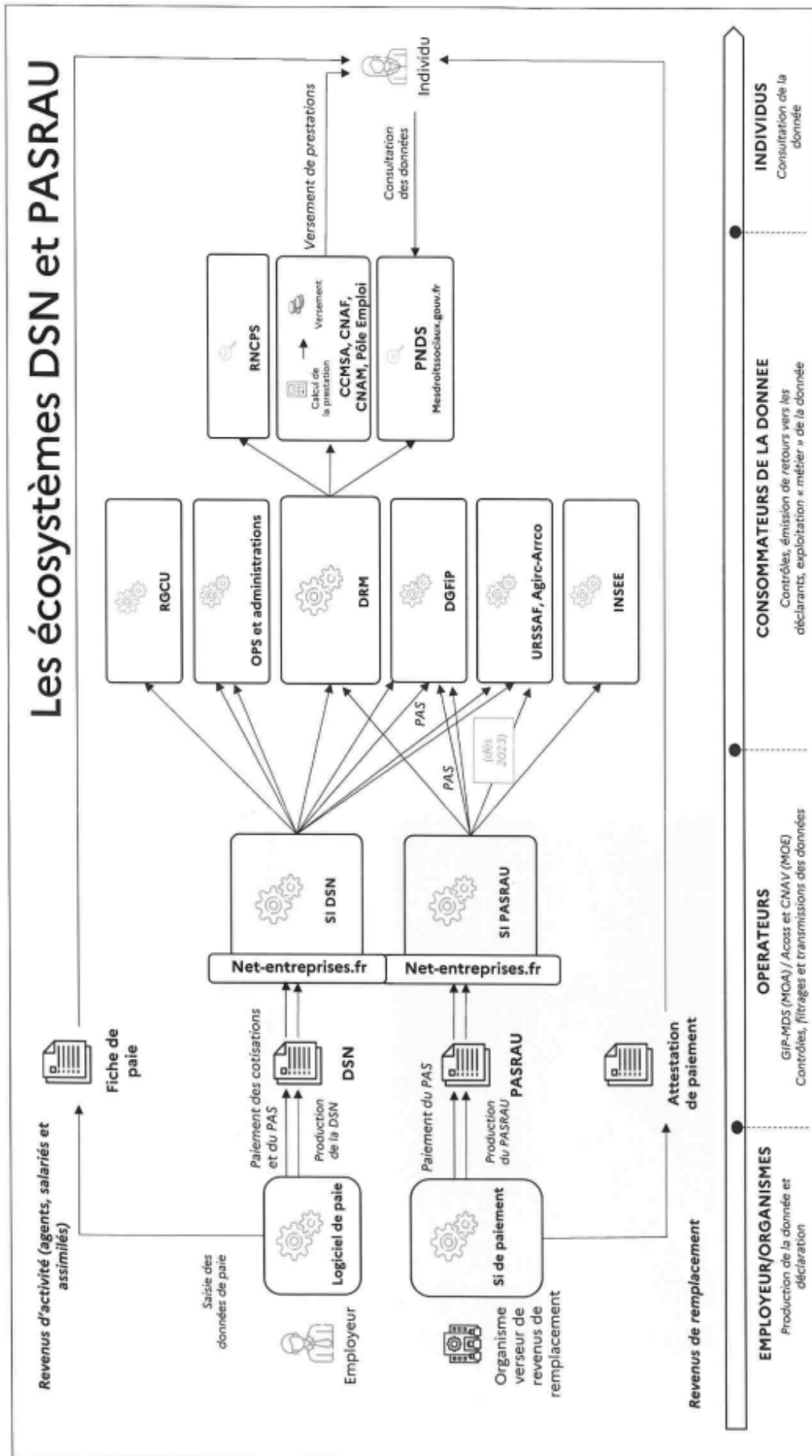
En pratique, **la déclaration de ressources est pré-remplie à partir des données du DRM**. Dès lors, aucune démarche déclarative n'est plus nécessaire au titre des revenus d'activité salariée déclarés *via* la DSN.

Néanmoins, **plusieurs types de revenus doivent toujours faire l'objet d'une déclaration**. C'est le cas, notamment :

- des revenus d'activité perçus à l'étranger, déclarés trimestriellement par l'allocataire ;
- de plusieurs types de revenus de l'année N-1 (pensions alimentaires, frais de tutelle ou encore frais professionnels), déclarés annuellement par l'allocataire ;
- des revenus d'activité non salariée et des revenus du patrimoine de l'année N-2, communiqués directement par la DGFIP aux CAF et caisses de MSA.

¹ Décret n° 2019-969 du 18 septembre 2019 relatif à des traitements de données à caractère personnel portant sur les ressources des assurés sociaux, articles 1^{er} à 3.

² Décret n° 2021-1436 du 4 novembre 2021 modifiant le décret n° 2019-969 du 18 septembre 2019 relatif à des traitements de données à caractère personnel portant sur les ressources des assurés sociaux, article 1^{er}.



(2) Les procédures de demande de plusieurs autres prestations sociales ont également été automatisées

Dès la fin 2021, d'autres organismes de protection sociale ont été habilités à recourir aux données du DRM dans le cadre de l'examen ou du réexamen du droit à certaines prestations. C'est le cas :

- des CAF et des caisses de MSA pour la détermination du montant des revenus des demandeurs et des bénéficiaires non seulement des aides au logement, mais également de l'allocation journalière de proche aidant (AJPA) et de l'allocation journalière de présence parentale (AJPP) ;
- des organismes chargés de la gestion d'un régime de retraite, pour la **détermination des revenus des demandeurs de pensions de réversion** en vue de l'appréciation de leurs ressources¹ ;
- des organismes chargés de la gestion d'un régime de base d'assurance maladie, pour la **détermination du montant des revenus des demandeurs et des bénéficiaires de la C2S** et, le cas échéant, de ceux des autres membres de leur foyer².

La « DRMisation » de la C2S

Comme pour ce qui concerne les aides au logement, **la quasi-intégralité des ressources prises en compte pour l'ouverture du droit à la C2S est désormais pré-remplie.**

Au-delà de la simplification apportée aux bénéficiaires, la direction de la sécurité sociale (DSS) indique que l'utilisation du DRM à cet effet a permis de diminuer les délais moyens d'instruction d'environ dix jours, pour atteindre trois semaines environ.

Une partie de l'augmentation du nombre de bénéficiaires de la C2S intervenue entre janvier et décembre 2022 (passé de 7,09 à 7,39 millions de personnes, soit 300 000 personnes supplémentaires) serait **directement liée à cette réforme.**

Le DRM a également été mis à la disposition de Pôle emploi pour la détermination des montants de prestations sociales pour la gestion de la liste des demandeurs d'emploi par catégorie ainsi que pour l'appréciation de la situation des demandeurs et des bénéficiaires d'allocations chômage au regard du droit à des indemnités journalières, à une pension d'invalidité ou à d'autres ressources ou prestations sociales dont le bénéfice ne peut être cumulé avec celui des allocations chômage.

¹ Les déclarations de revenus des demandeurs de pensions de réversion sont pré-remplies depuis 2022.

² Décret n° 2021-1436 du 4 novembre 2021 modifiant le décret n° 2019-969 du 18 septembre 2019 relatif à des traitements de données à caractère personnel portant sur les ressources des assurés sociaux, article 1^{er}.

Depuis début 2022, enfin, sont en mesure d'utiliser le DRM :

- les caisses de retraite, pour l'**appréciation des possibilités de cumul emploi-retraite** et la gestion des droits associés ;
- Pôle emploi et les missions locales, pour la détermination de l'éligibilité et, le cas échéant, du montant de l'allocation du contrat d'engagement jeune (CEJ)¹.

(3) Un premier bilan en demi-teinte

Malgré l'objectif de simplification des démarches des allocataires affiché par le Gouvernement, la Cour des comptes s'est montrée critique au sujet des conditions dans lesquelles s'opèrent désormais l'examen et le réexamen du droit aux aides au logement².

Les constats de la Cour des comptes sur l'utilisation du DRM dans le cadre de la réforme des aides au logement

D'après la Cour des comptes, **17 % des allocataires des aides au logement devaient procéder à une déclaration trimestrielle ou annuelle en 2022 contre 9 % en 2019-2020.**

Au surplus, la Cour relève que « *la segmentation des données de ressources par nature, période de référence et canal d'acquisition, ainsi que l'actualisation trimestrielle des aides au logement suscitent des difficultés de compréhension pour leurs bénéficiaires qui se traduisent par des demandes d'explication et des réclamations auprès des CAF* ». Ce constat s'avère d'autant plus regrettable que la réforme tendait précisément à faciliter la compréhension des modalités d'attribution et de calcul des aides au logement.

S'y sont ajoutées des **anomalies déclaratives** et des **erreurs de calcul** dans des proportions non négligeables, dont l'incidence sur les droits des allocataires peut s'avérer considérable.

Les auditions des rapporteurs ont en effet permis d'identifier un certain nombre de difficultés occasionnées par l'entrée en vigueur de la réforme.

¹ Décret n° 2022-261 du 26 février 2022 modifiant le décret n° 2019-969 du 18 septembre 2019 relatif à des traitements de données à caractère personnel portant sur les ressources des assurés sociaux, article 1^{er}.

² Cour des comptes, Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, octobre 2022 (Chapitre IX : Les prestations sociales versées en fonction des ressources de leurs bénéficiaires : simplifier pour mieux gérer).

(a) Une complexité accrue

Le DRM n'étant pas exhaustif, certaines obligations déclaratives, dont la temporalité varie selon le type de revenu concerné (voir *supra*), **incombent désormais à des assurés qui n'y étaient pas astreints auparavant**, dans la mesure où leurs revenus de N-2 étaient communiqués directement à la Cnaf et à la CCMSA par la DGFIP. La direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) admet que le calcul des prestations a pu en être rendu « *moins lisible* ».

(b) Le signalement des anomalies déclaratives : un véritable parcours du combattant

L'intervention de nombreux acteurs dans le circuit de transmission des données sociales a contribué à accroître l'illisibilité du processus, rendant le signalement des erreurs **particulièrement complexe** pour les allocataires.

La procédure de signalement des anomalies affectant le calcul du montant des aides au logement

Les allocataires constatant une anomalie dans le calcul de leurs droits doivent procéder à son signalement *via* le PNDS, qui le communique à **une cellule centralisatrice hébergée par la Cnav**, opérateur du DRM.

Cette cellule distingue alors les erreurs identifiées entre celles qui portent sur l'identification, c'est-à-dire l'affectation de ressources au mauvais individu, qu'elle corrige directement en recherchant le bon affectataire des ressources et en les communiquant à l'équipe chargée de la gestion du DRM (20 % des cas), et celles qui portent sur les revenus, qui sont transmises aux organismes compétents (Urssaf, DGFIP ou groupement d'intérêt public « Modernisation des déclarations sociales » - GIP MDS), lesquels assurent la fiabilisation des données correspondantes et gèrent l'interlocution avec les entreprises en vue de la mise en conformité de la DSN (80 % des cas).

D'après la Cnaf, pour ce qui concerne les aides au logement, **la moitié des réclamations émises par les allocataires seraient fondées.**

Il convient d'ailleurs de souligner que **les allocataires ne peuvent pas procéder *ex ante* à des rectifications des données issues du DRM** et ne sont en mesure de demander la correction des éventuelles anomalies qu'une fois la prestation calculée. Or, la transmission d'une déclaration rectificative dans le DRM et sa transmission aux organismes verseurs des prestations intervient au plus tôt trois à quatre mois après la détection de l'erreur, ce qui peut s'avérer extrêmement préjudiciable s'agissant de prestations de solidarité.

Une procédure de « forçage » du système d'information a donc été élaborée par la Cnaf et la CCMSA pour modifier manuellement les données provenant du DRM. Selon la Cour des comptes, 400 000 dossiers auraient nécessité le recours à cette procédure d'urgence en 2021¹.

Nicolas Grivel, directeur général de la Cnaf, y voit la conséquence du **décalage entre l'inscription des données du DRM dans une logique annuelle**, dès lors qu'elles visent avant tout à répondre aux besoins de la sphère du recouvrement, et notamment de la DGFIP en matière de détermination de l'assiette du prélèvement à la source, **et le calcul des prestations servies par la branche famille dans une perspective trimestrielle**. En effet, une base annuelle permet à l'employeur de corriger une donnée préalablement transmise avant qu'elle n'ait été utilisée pour le calcul de droits sociaux du salarié, ce qu'un pas trimestriel ne permet pas.

Il paraît dès lors indispensable d'ouvrir aux allocataires des aides au logement la possibilité de **procéder eux-mêmes à la correction de toute anomalie relative aux données servant de base au calcul de la prestation en amont de celui-ci**. Ces modifications devraient ensuite faire l'objet d'une vérification par la cellule compétente et pourraient donner lieu, le cas échéant, à une régularisation *a posteriori* en cas d'erreur de l'allocataire.

Proposition n° 2 : Introduire une possibilité de correction *ex ante* par les allocataires des aides au logement des anomalies affectant les données utilisées pour le calcul de leurs prestations.

La mise en œuvre du pré-remplissage des déclarations de ressources s'est d'ailleurs avérée complexe pour le réseau des CAF lui-même. **Un nouveau système d'information, le NSI, a dû être créé** pour permettre l'application du nouveau mode de calcul des aides au logement, ce qui a nécessité « *un accompagnement renforcé, avec un recours à un prestataire extérieur pour veiller à sécuriser le déploiement* ». Le NSI doit aujourd'hui s'articuler avec le système d'information historique de la Cnaf, baptisé « Cristal », qui assure notamment le calcul des autres prestations et la liquidation des droits.

(c) Une instabilité complexe à gérer pour les allocataires

Par définition, **la réforme a accru l'instabilité des revenus des bénéficiaires des aides au logement**. En effet, alors que le niveau des droits à ces dernières demeurait jusqu'alors stable sur une période d'un an, il varie désormais d'un trimestre à l'autre.

¹ Interrogée par les rapporteurs, la Cnaf n'a pas été en mesure de fournir un chiffrage actualisé pour 2022.

Les personnes dont les revenus sont irréguliers peuvent dès lors rencontrer des difficultés dans l'anticipation du montant de leurs ressources, ce qui est d'autant plus délicat en matière de logement.

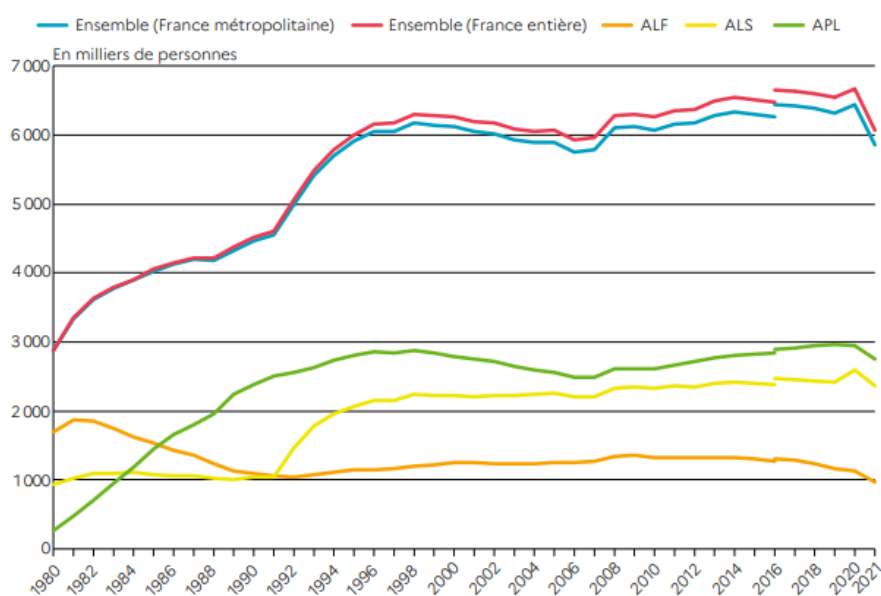
(d) Au total, des économies substantielles reposant sur un recul du nombre d'allocataires

S'il est certain que la prise en compte de ressources plus récentes permet de lier directement le montant des aides au logement à la situation réelle de leurs allocataires, la réforme a permis de générer une économie estimée par la DHUP à **1,1 milliard d'euros en 2021** et à **1,3 milliard d'euros en 2022**.

Les associations de lutte contre la pauvreté témoignent ainsi des difficultés rencontrées à cette occasion par les allocataires les plus fragiles. ATD Quart Monde indique ainsi que « *le passage de l'ancien système au nouveau mode de calcul des APL a conduit pour de nombreux allocataires à des modifications des montants perçus sans explication ni préavis, ce qui a généré de grandes difficultés faute de prévisibilité* », tandis que le Secours populaire rappelle que « *cette baisse, même si elle peut paraître peu importante, a une vraie conséquence quand la moyenne des ressources disponibles par jour par personne aidée au Secours populaire est de 3,42 euros* ».

Le nombre de bénéficiaires des aides au logement a d'ailleurs connu **un important reflux de - 8,9 % en 2021**, une diminution largement imputable à la mise en œuvre de la réforme.

Évolution du nombre d'allocataires des aides au logement depuis 1980



Note > Il y a une rupture de série en 2016. Pour cette année-là, le graphique présente à la fois les données semi-définitives et les données définitives de la CNAF (voir annexe 1.3).
Champ > Tous régimes, effectifs en France, au 31 décembre de chaque année.
Sources > CNAF ; MSA.

Source : Drees, Minima sociaux et prestations sociales, édition 2022

b) Le pré-remplissage des demandes de RSA et de prime d'activité doit permettre de simplifier les démarches des bénéficiaires

Le Gouvernement souhaite désormais étendre la « solidarité à la source » au RSA et à la prime d'activité, en « DRMisant » ces prestations, qui sont d'ores et déjà recalculées tous les trimestres¹ (sur la base des revenus de trois mois glissants², et non de douze mois comme dans le cas des aides au logement).

Concrètement, il s'agit d'assurer le pré-remplissage des déclarations trimestrielles de ressources (DTR) à partir des données du DRM afin de simplifier les démarches des allocataires, de réduire le non-recours aux droits et de limiter les erreurs déclaratives et la fraude, et donc les indus et les rappels. L'utilisation du DRM à cet effet par les CAF et les caisses de MSA doit être prochainement autorisée à compter du **1^{er} juillet 2024**³.

La mise en œuvre de la réforme sera suivie par le comité de coordination pour l'accès aux droits (Cocoad), une instance créée à cet effet et réunissant les administrations et les acteurs de l'insertion sous la présidence du ministre des solidarités, de l'autonomie et des personnes handicapées dans le but d'assurer la coordination entre les parties prenantes.

(1) Des travaux préparatoires à la mise en œuvre du pré-remplissage des déclarations de ressources sont actuellement menés

D'après la direction générale de la cohésion sociale (DGCS), « le recours au DRM nécessite des travaux importants afin de garantir la qualité et la fiabilité des données et leur transmission sécurisée au système d'information des caisses ». En parallèle des travaux d'adaptation des systèmes d'information, la Cnaf et la CCMSA procèdent également à des tests « à blanc », déployés en deux vagues :

- une première vague a été menée entre avril et décembre 2022 dans plusieurs CAF et caisses de MSA sélectionnées de manière à représenter les différents territoires et leur population. Il s'agissait de **comparer les données issues du DRM avec les déclarations des allocataires**, le calcul des prestations reposant toujours sur ces dernières ;

- une seconde vague est menée depuis avril 2023 et se prolongera jusqu'en juillet 2024 dans dix CAF⁴. Elle vise à poursuivre les comparaisons lancées lors de la première vague et à **vérifier la compréhension de la réforme par les allocataires**, les prestations étant, là encore, toujours calculées sur la base des déclarations de leurs bénéficiaires.

¹ Article R. 262-4 du code de l'action sociale et des familles.

² Article R. 262-7 du code de l'action sociale et des familles.

³ Le projet de décret, dont la publication était initialement prévue pour juin 2023, est en cours d'examen par la Cnil.

⁴ Alpes-Maritimes, Aube, Côtes-d'Armor, Hérault, La Réunion, Marne, Paris, Puy-de-Dôme, Pyrénées-Atlantiques et Vendée.

Dans le cas où les résultats de ces tests s'avèreraient satisfaisants, le pré-remplissage des DTR et le calcul des prestations sur cette base seraient mis en œuvre dans quelques territoires au second semestre 2024, **avant une généralisation début 2025**.

(2) Un nouvel agrégat sur le bulletin de paie : le « montant net social »

Dans le même temps, la base de calcul du RSA et de la prime d'activité serait redéfinie. Pour les salaires, la base prise en compte est actuellement le « revenu net perçu », qui ne correspond ni au montant net à payer, ni au revenu net fiscal¹. Cette donnée ne figure pas sur le bulletin de paie, contrairement aux deux autres mentions, et doit donc être **reconstituée par l'allocataire lui-même**, ce qui suscite des erreurs déclaratives dans des proportions importantes.

Le revenu net perçu

Comme le constate le Conseil d'État², le « revenu net perçu », utilisé pour l'examen des droits au RSA et à la prime d'activité, n'est **défini par aucun texte** : cette notion « résulte de l'interprétation qu'a la Cnaf des dispositions très vagues du code de l'action sociale et des familles. Elle n'est donc pas connue des allocataires, d'autant qu'elle n'est pas retracée sur leur bulletin de paie. Elle n'est généralement pas comprise non plus : ces derniers déclarent le plus souvent le "net à payer", c'est-à-dire le montant effectivement versé sur leur compte en banque ».

De plus, « l'incompréhension, pour ceux des allocataires qui sont imposables (bénéficiaires de la prime d'activité dans certains cas, par exemple) s'est accrue avec la mise en place du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu, qui implique de réintégrer également le montant de l'impôt au net à payer pour obtenir le "revenu net perçu". Elle est maximale pour les personnes touchant plusieurs prestations et devant déclarer tantôt leur "revenu net imposable" (AAH pour une personne ayant des revenus d'activité professionnelle) tantôt leur "revenu net perçu" (prime d'activité) ».

En pratique, le revenu net perçu correspond au salaire net à payer, duquel sont **déduites les sommes versées au salarié sans constituer pour autant des revenus** (frais professionnels) et auquel sont **ajoutées des sommes qui, à l'inverse, ne sont pas perçues par le salarié alors qu'elles constituent des revenus** (protection sociale facultative, part salariale des chèques vacances, saisies sur salaires).

Dans une logique de simplification, le « revenu net perçu » vient d'être remplacé par le « **montant net social** » pour le calcul du RSA et de la prime d'activité.

¹ Le revenu net fiscal correspond à la différence entre la rémunération brute, d'une part, et les cotisations sociales obligatoires et la CSG déductible, d'autre part.

² Conseil d'État, Les conditions de ressources dans les politiques sociales : plus de simplicité, plus de cohérence, étude réalisée à la demande du Premier ministre, juillet 2021.

Cette nouvelle notion, définie avec précision par voie réglementaire, **figure obligatoirement sur les bulletins de paie depuis le 1^{er} juillet 2023**¹ et apparaîtra sur les relevés de prestations sociales à partir du 1^{er} janvier 2024. Les allocataires n'auront dès lors qu'à **utiliser ces montants pour remplir leur DTR**.

La déclaration du montant net social en DSN sera obligatoire à partir du 1^{er} janvier 2024. Une fois que sera mis en œuvre le pré-remplissage des DTR à partir des données issues du DRM, l'assuré pourra vérifier très facilement l'exactitude des montants pré-remplis en les comparant avec ceux qui figureront sur son bulletin de paie et ses relevés de prestations.

Il convient de souligner que toutes les ressources utilisées pour le calcul du RSA et de la prime d'activité ne seront pas véhiculées par le DRM. Comme pour ce qui concerne les aides au logement, la prise en compte des revenus d'activité non salariée ou des revenus d'activité perçus hors de France, par exemple, **requerra des déclarations de l'allocataire**, de même que la situation familiale de ce dernier.

De plus, la DGCS indique que **certains types de ressources ne sont récupérables qu'en partie via le DRM** et impliquent un traitement particulier en DRM, voire une déclaration².

¹ Arrêté du 31 janvier 2023 modifiant l'arrêté du 25 février 2016 fixant les libellés, l'ordre et le regroupement des informations figurant sur le bulletin de paie mentionnées à l'article R. 3243-2 du code du travail, article 3.

² Revenus professionnels soumis à des abattements fiscaux devant être pris en compte en totalité pour le calcul de la prime d'activité (apprentis, assistants familiaux, etc.), avantages en nature, indemnités d'entretien des assistantes maternelles, capitaux productifs et non productifs de revenus, épargne salariale, pensions alimentaires perçues.

Le montant net social

Le concept de « montant net social » vise à englober autant que faire se peut les ressources dont dispose effectivement un individu. En effet, le revenu net fiscal ne tient pas compte de sommes défiscalisées qui sont pourtant bel et bien versées à l'individu. À l'inverse, certaines sommes (CSG non déductible, CRDS, part patronale des cotisations à une complémentaire santé) sont imposables alors qu'elles ne correspondent pas à des montants perçus par l'individu.

Défini par arrêté¹, le montant net social correspond donc à la différence entre :

- d'une part, la **totalité des montants correspondant aux sommes, ainsi qu'aux avantages et accessoires en nature ou en argent qui y sont associés, dus en contrepartie ou à l'occasion d'un travail, d'une activité ou de l'exercice d'un mandat ou d'une fonction élective**, ainsi qu'aux sommes destinées à compenser la perte de revenu d'activité, versées sous quelque forme que ce soit et quelle qu'en soit la dénomination, à l'exception des indemnités journalières maladie et maternité lorsque l'employeur est subrogé de plein droit à l'assuré dans les droits de celui-ci aux indemnités journalières qui lui sont dues², ainsi que de la participation de l'employeur au financement de la complémentaire santé ;

- et, d'autre part, le **montant total des cotisations et contributions sociales d'origine légale ou conventionnelle à la charge du salarié**.

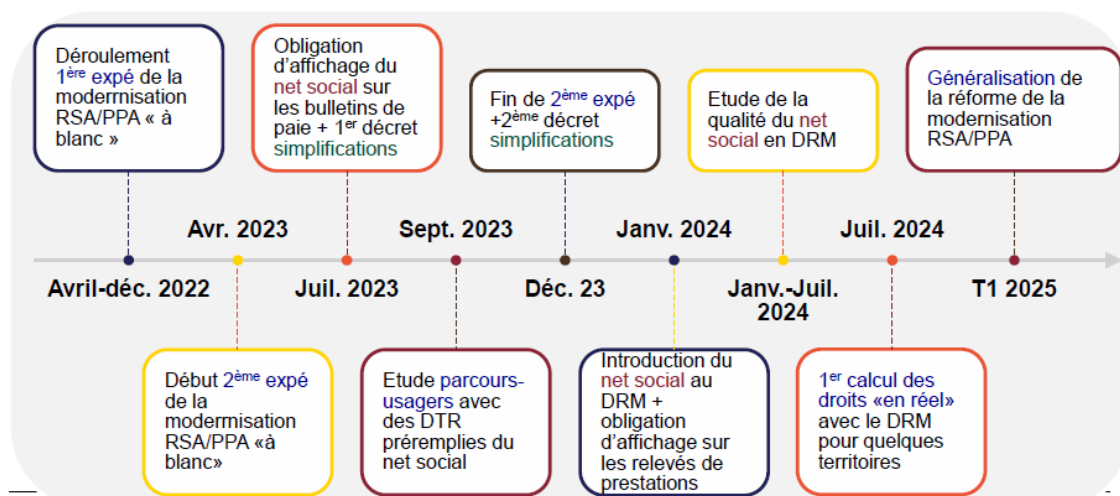
Si des doutes ont pu émerger sur la soutenabilité de l'échéance du 1^{er} juillet compte tenu des délais impartis (le montant net social n'a été défini par arrêté que le 31 janvier 2023), les dernières précisions sollicitées par les éditeurs de logiciels de paie auprès du Gouvernement leur ont été communiquées à temps pour permettre le calcul du montant net social et son affichage sur les bulletins de paie dans les temps.

En tout état de cause, la création du montant net social ne se fera pas sans générer de la complexité, dans la mesure où **trois notions seront désormais utilisées pour le calcul des prestations de solidarité** – le revenu net fiscal pour les aides au logement, le revenu net versé pour la C2S, le montant net social pour le RSA et la prime d'activité. D'après la DSS, toutefois, **le revenu net social devrait servir de base pour l'attribution de la C2S d'ici à 2025**.

¹ Arrêté du 31 janvier 2023 modifiant l'arrêté du 25 février 2016 fixant les libellés, l'ordre et le regroupement des informations figurant sur le bulletin de paie mentionnées à l'article R. 3243-2 du code du travail, article 1^{er}.

² Lorsque le salaire est maintenu en totalité et lorsque, en vertu d'un contrat individuel ou collectif de travail, le salaire est maintenu en totalité ou en partie sous déduction des indemnités journalières et que l'employeur paye tout ou partie du salaire pendant la période de maladie sans opérer cette déduction.

Calendrier prévisionnel de mise en œuvre de la réforme du RSA et de la prime d'activité



Source : Direction générale de la cohésion sociale, comité de coordination pour l'accès aux droits

(3) Un impact financier difficile à estimer

Aucune estimation précise du coût ou des économies attendues de cette réforme n'a pu être fournie aux rapporteurs. Il apparaît cependant, au terme de leurs auditions, qu'il est vraisemblable que sa mise en œuvre génère dans un premier temps des économies – potentiellement substantielles – du fait de la **diminution du nombre d'erreurs déclaratives, de cas de fraude et, par conséquent, de régularisations**. Interrogé sur les « premières évaluations » de ces économies, que la Cnaf aurait réalisées d'après la DGCS et la DSS, Nicolas Grivel a indiqué aux rapporteurs ne pas pouvoir les leur fournir, évoquant seulement « *plusieurs centaines de millions d'euros* » potentiellement.

En tout état de cause, l'incidence financière à long terme de la solidarité à la source dépend essentiellement de ses effets à venir sur le non-recours. La DSS a indiqué aux rapporteurs qu'« *un travail [d'évaluation de l'impact budgétaire de la réforme] plus précis sera réalisé dans le courant de l'année 2024, sur la base des premiers effets de la réforme* ».

Du reste, des réflexions sont menées par le Gouvernement en vue d'une éventuelle harmonisation des bases ressources servant au calcul des prestations de solidarité à plus long terme – à l'horizon 2027 au moins. **Les arbitrages qui seront rendus dans ce cadre devraient influencer sur le bilan financier de la réforme.**

Le GIP MDS rappelle, par ailleurs, que l'ajustement des logiciels de paie a un coût, de même que la fiabilisation du montant net social, à laquelle procéderont les Urssaf (voir *infra*). Les Caf et les caisses de MSA devront assumer, pour leur part, une charge financière au titre de l'adaptation de leurs systèmes d'information et de l'accompagnement des allocataires lors de l'entrée en vigueur de la réforme.

Enfin, comme le relève l'association Simplification et dématérialisation des données sociales (SDDS), qui regroupe les principaux éditeurs de logiciels de paie, la création de ce nouvel agrégat et son affichage sur les bulletins de paie reviennent à **transférer aux employeurs une charge qui incombait jusqu'alors à l'assuré**. En effet, l'entreprise doit désormais calculer le montant net social, mais aussi l'expliquer à leurs salariés en cas d'interrogation.

3. Des mesures de lutte contre le non-recours : l'expérimentation « Territoires zéro non-recours » et le ciblage des non-recourants à certaines prestations

a) « Territoires zéro non-recours » : identifier et diffuser les bonnes pratiques en matière de lutte contre le non-recours

Plusieurs initiatives ont été lancées ces dernières années au niveau local en vue de lutter activement contre le non-recours aux prestations tant légales qu'extra-légales.

Dans le cadre de l'expérimentation « Territoires zéro non-recours » (TZNR), trois territoires (Bastia, Paris X^e et Vénissieux) ont expérimenté divers modes d'action visant à **identifier les non-recourants et les inciter à recourir à leurs droits**.

Les trois territoires « pionniers » en matière de lutte contre le non-recours

Depuis 2021, la Ville de Bastia confie à des travailleurs sociaux la charge d'aller au-devant des habitants de certains quartiers dans le cadre d'**opérations de porte-à-porte** afin d'examiner leur situation et de les informer sur leurs droits.

La Ville de Vénissieux et ses partenaires ont, quant à eux, associé une **ambassadrice des droits**, envoyée à la rencontre des habitants, et une **coordinatrice ressources**, qui mobilise un réseau d'acteurs professionnels de l'accès aux droits pour mutualiser les connaissances et fluidifier les échanges avec les institutions.

Enfin, dans le X^e arrondissement de Paris, la mairie croise les données dont elle dispose sur les habitants avec celles de la Caf pour **identifier les non-recourants aux prestations extra-légales servies par la Ville**.

Ces initiatives ont fait des émules, incitant le législateur à décider, en 2022, d'inscrire l'expérimentation dans la loi dite « 3DS ». Est ainsi prévue la mise en œuvre, **pour une durée de trois ans** à compter de la publication d'un décret en Conseil d'État, d'une expérimentation TZNR dans, au plus, **dix territoires** couvrant chacun tout ou partie de la superficie d'une ou de plusieurs collectivités territoriales ou d'un ou de plusieurs établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ou groupes de collectivités territoriales volontaires¹. Peut y participer tout organisme de droit public ou privé, notamment les administrations et les organismes de sécurité sociale.

L'objectif de l'expérimentation est **de détecter et de lutter contre le non-recours aux droits sociaux, tant pour ce qui concerne les prestations légales que les prestations extra-légales** versées par les collectivités territoriales et les EPCI au titre de leurs compétences d'insertion ou d'action sociale. Elle comprend la production d'observations sociales, la définition d'indicateurs et d'objectifs de recours aux droits, des mécanismes d'évaluation de ces objectifs ainsi que les analyses des besoins sociaux réalisées par les centres communaux et intercommunaux d'action sociale.

Un comité local, dont seront membres les représentants du ou des départements concernés, ceux des services déconcentrés de l'État concernés, ceux du service public de l'emploi, ceux de la protection sociale intéressés et les services portant le label « France Services » présents sur le territoire, sera chargé de **conduire l'expérimentation** et d'**organiser les relations entre les acteurs du territoire**.

Les modalités de mise en œuvre de ce projet doivent être définies par décret en Conseil d'État² et la liste des territoires participants fixée par arrêté ministériel. Un appel à projet a été publié le 31 mars 2023 et la date limite de candidature fixée au 26 mai. **Après sélection des projets retenus, les expérimentations doivent être lancées en juillet.**

¹ Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, article 133.

² Ce décret, qui devait être pris au plus tard le 31 juillet 2022, n'a pas encore été publié.

Les critères de sélection des territoires participant à l'expérimentation TZNR

L'appel à projet du Gouvernement indique que les projets devront être adaptés aux spécificités du territoire et aux besoins de la population locale et s'efforcer de :

- **toucher, par le biais d'actions d'aller-vers, les publics les plus éloignés des prestations et les plus atteints par le non-recours**, avec une attention particulière à l'enjeu d'inclusion numérique ;

- inviter les publics ciblés par l'expérimentation ou des bénéficiaires des droits sociaux ciblés par l'expérimentation à co-construire le dispositif expérimenté sur le territoire ;

- instaurer ou renforcer le travail transversal et partenarial entre les différents acteurs de l'action sociale, de l'insertion et de la lutte contre la pauvreté d'un territoire afin de décloisonner l'accompagnement des bénéficiaires d'aides et de prestations sociales ;

- accompagner le changement ou consolider les pratiques professionnelles de l'ensemble des acteurs impliqués dans la lutte contre le non-recours aux droits sociaux dans le cadre de ce travail transversal et partenarial, notamment en portant à leur connaissance les dernières études en matière de non-recours permettant d'appréhender la complexité et la diversité de ses causes ;

- **mettre en place ou améliorer les échanges et croisements de données entre acteurs de l'action sociale, de l'insertion et de la lutte contre la pauvreté au niveau local** en associant les publics ciblés, dans le but de déceler les situations de non-recours et d'améliorer l'orientation et l'accompagnement des publics repérés vers les partenaires auprès desquels un droit ou plusieurs droits non ouverts ont été identifiés, dans le respect de la législation et de la réglementation en matière de protection des données ;

- parmi les droits sociaux concernés par l'expérimentation, **inclure impérativement et a minima le RSA et la prime d'activité**.

La loi prévoit en outre qu'au plus tard douze mois avant le terme de l'expérimentation, un comité scientifique comprenant notamment des personnalités qualifiées dont la compétence est reconnue en matière d'évaluation des dispositifs d'accès aux droits, des représentants du ministère chargé des solidarités, des représentants des organismes de sécurité sociale, des représentants du service public de l'emploi et des acteurs de l'insertion sociale et professionnelle en **réalise l'évaluation afin de déterminer les suites qu'il convient de lui donner**¹.

Cette évaluation devra déterminer, le cas échéant, les conditions dans lesquelles l'expérimentation peut être **prolongée, élargie ou pérennisée** et aboutir à la remise par le comité scientifique d'un **rapport au Parlement et au Gouvernement**.

¹ Il s'agira du comité scientifique du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE).

b) Le DRM sera prochainement utilisé pour cibler, parmi les allocataires de la branche famille, les non-recourants au RSA et à la prime d'activité

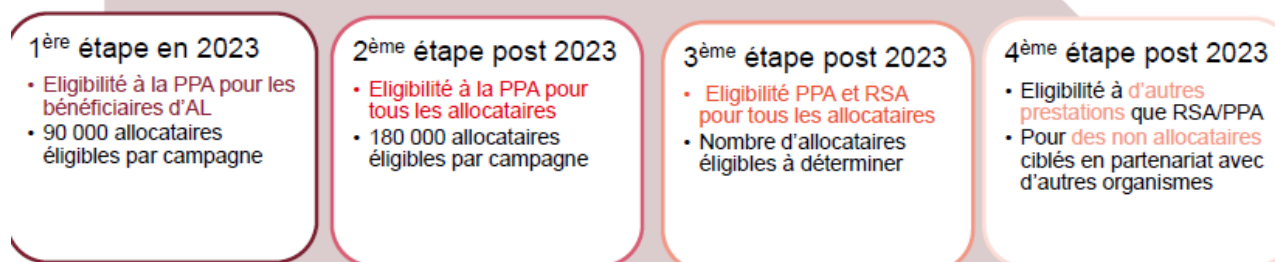
Les Caf et les caisses de MSA devraient être habilitées sous peu à s'appuyer sur le DRM à **des fins de lutte contre le non-recours**. Elles pourront ainsi utiliser les données DSN et PASRAU pour l'**appréciation de l'éligibilité à la prime d'activité** des personnes en faveur desquelles les orientations mises en œuvre par le réseau des caisses d'assurance retraite et de santé au travail (Carsat) en matière de simplification des démarches des demandeurs et assurés sont définies¹.

Concrètement, une campagne nationale d'accès aux droits aura lieu en 2023 afin d'**apprécier l'éligibilité des bénéficiaires des aides au logement**, dont les caisses connaissent déjà les ressources et la situation professionnelle et familiale, à la prime d'activité. Par la suite, d'autres campagnes cibleront **l'ensemble des allocataires de la branche famille** et seront **étendues au non-recours au RSA**.

Le Gouvernement prévoit, à moyen terme, de déployer des campagnes de ciblage du non-recours à **d'autres prestations servies par la branche famille** et, à plus long terme, d'y **inclure les personnes ne bénéficiant d'aucune prestation** en s'appuyant sur des partenariats avec d'autres organismes de sécurité sociale, par exemple la branche maladie, qui couvre une large partie des Français.

Calendrier du projet de ciblage du non-recours à la prime d'activité et au RSA à partir des données du DRM

Les étapes de la campagne d'accès au droit (adossée au DRM)



Source : Direction générale de la cohésion sociale, comité de coordination pour l'accès aux droits

¹ Le projet de décret, dont la publication était initialement prévue pour juin 2023, est en cours d'examen par la Cnil.

Les organismes chargés de la gestion d'un régime de retraite, quant à eux, pourront se servir du DRM pour **l'appréciation de l'éligibilité à une pension de réversion, à l'allocation de solidarité aux personnes âgées (Aspa) ou au minimum de pension du régime général (minimum contributif ou MiCo)** des personnes en faveur desquelles les orientations mises en œuvre par le réseau des Carsat en matière de lutte contre le non-recours aux prestations sont définies.

c) La lutte contre le non-recours n'a pas de prix

Au travers du projet de solidarité à la source, qui englobe donc à la fois l'automatisation des déclarations de ressources des demandeurs et allocataires du RSA et de la prime d'activité et les mesures actives de lutte contre le non-recours - l'expérimentation TZNR et le ciblage du non-recours à partir des données du DRM, le Gouvernement porte de grande ambitions en matière de recours aux droits.

Dans le cas du RSA, en particulier, est visé **un recul du non-recours de dix points**, ce qui pourrait représenter **une dépense supplémentaire de près de 2,8 milliards d'euros**. Interrogée quant à la capacité des départements à assumer une telle charge financière, l'Assemblée des départements de France (ADF) a estimé qu'ils ne seraient pas en mesure de la porter.

Toutefois, comme l'a rappelé Dominique Libault, président du Haut Conseil du financement de la protection sociale (HCFiPS), la création de la carte Vitale, en 1998, a représenté un coût important, puisque nombre d'assurés ne prenaient pas la peine, auparavant, d'envoyer leurs feuilles de soins à l'assurance maladie, une situation dont nul ne peut jamais se satisfaire.

Il en va de même - et plus encore - aujourd'hui des prestations de solidarité, destinées à garantir à chaque ménage un niveau minimal de ressources. Il serait dès lors opportun que les sommes économisées du fait de la « DRMisation » du RSA et de la prime d'activité soient **dédiées au financement des actions de terrain en faveur de la lutte contre le non-recours**.

Proposition n° 3 : Utiliser les économies générées par la réduction des cas d'erreur et de fraude au RSA et à la prime d'activité pour augmenter les moyens de la lutte active contre le non-recours.

II. DES DÉFIS À RELEVER POUR GARANTIR L'EFFICACITÉ DE LA RÉFORME ET LA JUSTICE DU SYSTÈME

A. LE DRM DOIT GAGNER EN FIABILITÉ ET EN EXHAUSTIVITÉ

1. La fiabilisation des données sociales, un enjeu au cœur du projet de solidarité à la source

Dans la mesure où elle est utilisée pour l'alimentation au fil de l'eau des droits sociaux des salariés à partir des données de la paie, la DSN lie de façon structurelle les cotisations déclarées et les droits ouverts. L'utilisation des données véhiculées par le DRM pour le calcul des droits sociaux des individus a encore renforcé ce lien.

Or, ce dernier implique que soit garantie **la fiabilité des données déclarées par les employeurs** pour assurer le versement à bon droit des prestations et réduire au minimum le nombre d'erreurs déclaratives et de régularisations.

a) En dépit des efforts déployés en vue d'assurer la fiabilité du DRM, une proportion significative d'anomalies persiste

(1) Plusieurs méthodes de fiabilisation des données sociales coexistent

Dès l'émission de la DSN par l'employeur, **le GIP MDS assure divers contrôles normatifs**, qui portent sur la conformité des données renseignées à la définition déterminée par le cahier technique de la DSN, la cohérence de la présence et/ou du contenu de certains blocs ou rubriques et la recherche d'anomalies importantes.

Une fois ces vérifications effectuées, **les organismes chargés du recouvrement des cotisations concernées opèrent des contrôles complémentaires dits « contrôles métiers »**. Or, à cet égard, les pratiques diffèrent selon les organismes.

(a) Des contrôles à la maille individuelle pour garantir le lien entre cotisations et droits

L'Agirc-Arrco, qui gère le régime de retraite complémentaire des salariés du secteur privé, recouvre les cotisations déclarées par chaque entreprise **à la maille nominative, c'est-à-dire en les rattachant directement à un individu**, en fonction des spécificités de chaque contrat de travail. Avant 2017, l'Agirc-Arrco sollicitait également des employeurs les **données agrégées, calculées à partir de la masse salariale, à l'échelle de l'établissement**. Depuis lors, dans un souci de simplification conforme à l'esprit de la DSN, elle ne recourt plus qu'aux données individuelles et les agrège elle-même.

Le contrôle et le recalcul des cotisations déclarées, lui aussi effectué à la maille nominative, repose sur les données individuelles. Ce niveau avancé de contrôle s'explique notamment par l'incapacité de l'Agirc-Arrco à recourir à la contrainte, prérogative de puissance publique permettant aux Urssaf de procéder au recouvrement forcé sans procédure contradictoire préalable¹, et par l'obligation de requérir une contrainte judiciaire, qui s'inscrit dans des délais relativement longs.

(b) La persistance de contrôles à la maille agrégée

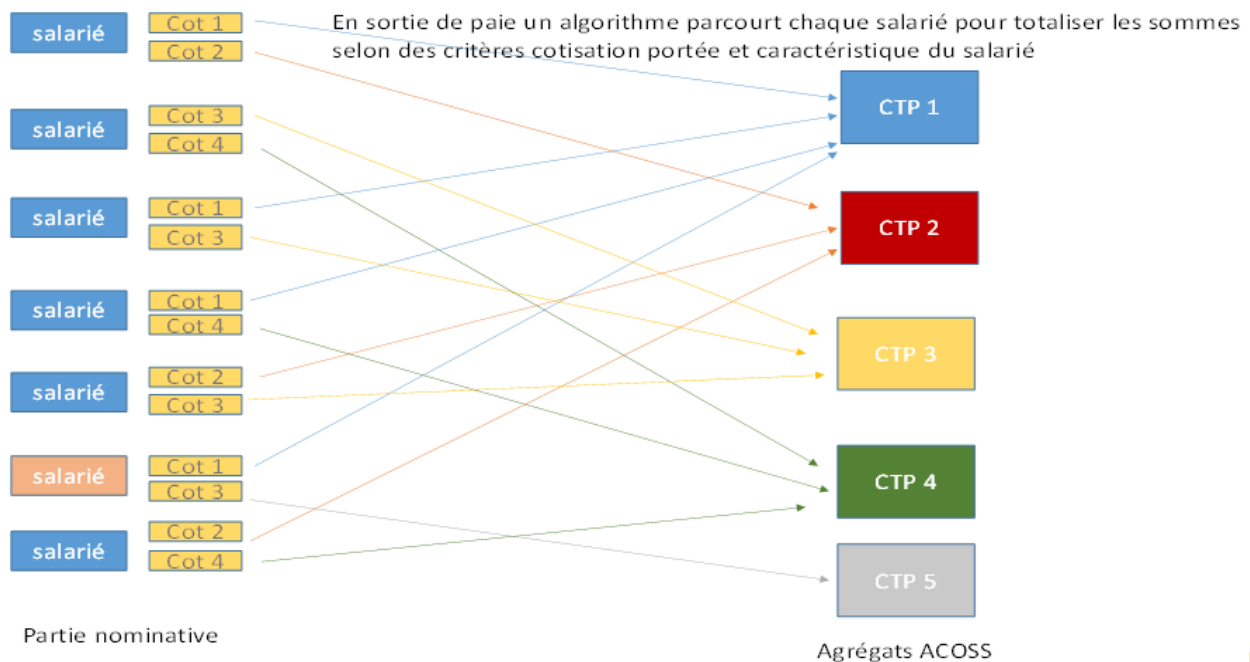
Les Urssaf, pour leur part, recouvrent les cotisations à la fois à la maille individuelle et à la maille agrégée et **les contrôlent essentiellement à la maille agrégée** (à l'exception de campagnes de fiabilisation ciblées *a posteriori*), au travers d'agrégats appelés « codes types de personnel » (CTP), ce à quoi les contraint **l'obsolescence de leur système d'information** ; aussi l'employeur doit-il s'assurer de la cohérence entre les données agrégées et la somme des données individuelles, l'exactitude de ces dernières pouvant être contrôlée à l'occasion d'un contrôle sur pièces ou sur place.

Si l'Urssaf Caisse nationale considère que la conservation de la maille agrégée permet de s'assurer de la juste addition des données individuelles, il convient de noter que **les données agrégées ne correspondent pas parfaitement à la somme des données individuelles**.

Ainsi, comme le relève l'association SDDS, les données agrégées ont englobé, ces dernières années, **des montants de toutes natures** et non plus seulement des cotisations, des exonérations ou des réductions. Ce fut le cas, par exemple, du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), de l'aide au paiement des cotisations pour les entreprises affectées par la crise sanitaire ou encore de l'indemnité inflation. Emmanuel Prévost, président de SDDS, préconise donc, dans une logique de simplification des règles de gestion, **la suppression de la maille agrégée**.

¹ Article L. 244-9 du code de la sécurité sociale.

Structuration de la DSN entre données individuelles et données agrégées



Source : GIP MDS

(2) La fiabilisation à la maille nominative est en cours de développement au sein du réseau des Urssaf

Une nouvelle cinématique déclarative, expérimentée en 2022 par les Urssaf Provence-Alpes-Côte d'Azur et Nouvelle-Aquitaine et visant à **assurer un contrôle au fil de l'eau et à la maille individuelle des données DSN et leur correction**, le cas échéant, par les déclarants à l'issue d'une série d'échanges avec eux, a été déployée à l'automne 2022 et **généralisée en janvier 2023**.

Concrètement, après la transmission de la DSN, un premier contrôle embarqué est exécuté. En cas d'anomalie, un compte rendu métier (CRM) est adressé au déclarant **dans un délai inférieur à quatre heures** afin de l'inviter à procéder à la correction des erreurs potentielles identifiées. Le cas échéant, **la nouvelle DSN annule et remplace simplement la première** avant la date d'exigibilité des cotisations.

De nouveaux contrôles sont menés par la suite et peuvent aboutir à l'émission d'un CRM **dans les cinq jours suivant la date d'exigibilité ; la DSN du mois suivant doit alors apporter les régularisations requises** pour le mois en cours.

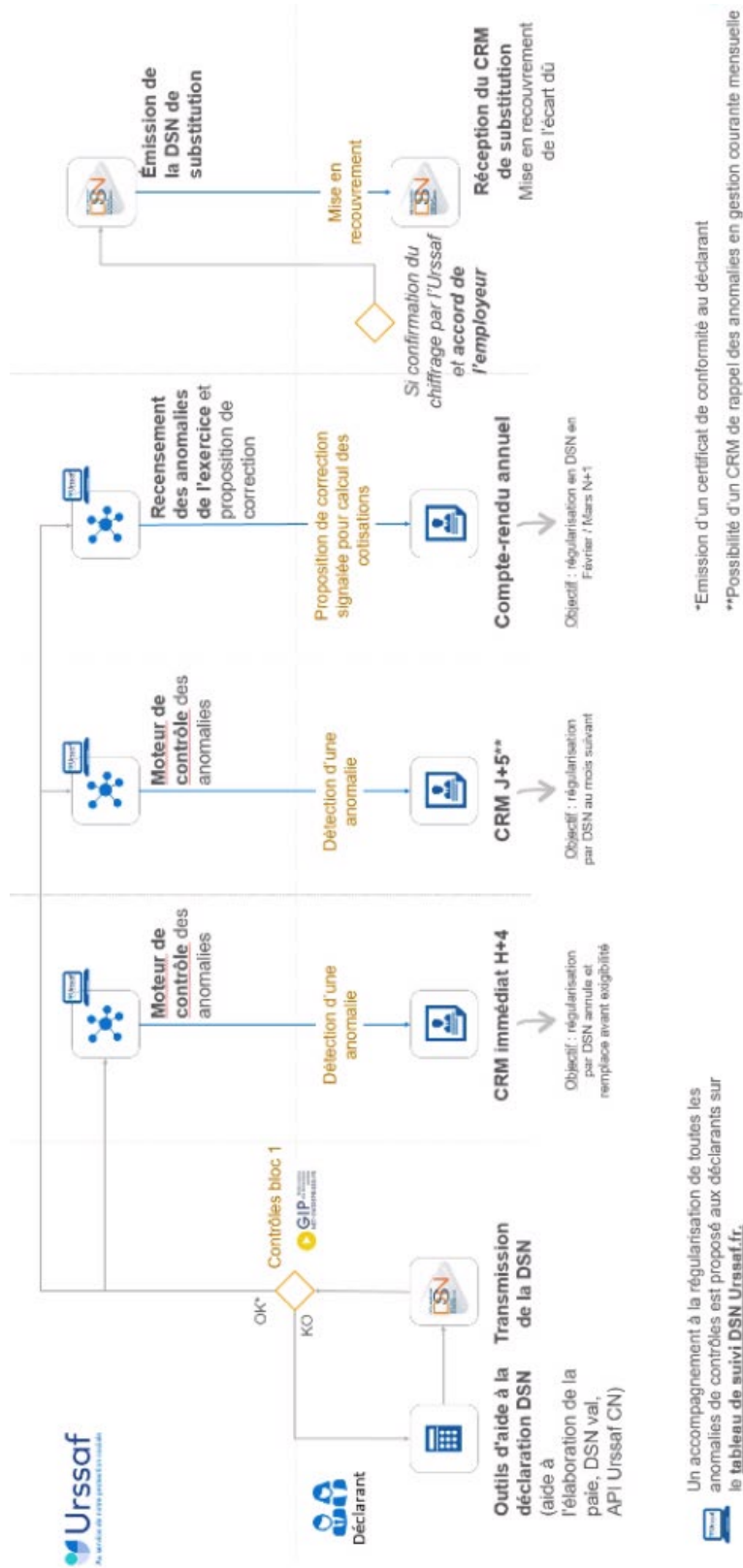
Enfin, à la fin de l'exercice, un compte-rendu annuel recensant les anomalies de l'exercice et les anomalies recensées suite à des contrôles portant sur les DSN de l'exercice complet propose **des corrections à inclure en DSN en février ou en mars de l'année suivante**.

Un tableau de suivi des anomalies DSN (« Suivi DSN ») permet aux déclarants de suivre au fil de l'eau l'état de leurs déclarations et d'obtenir une explication détaillée des anomalies de leur portefeuille. Au-delà des contrôles testés en 2022 et généralisés en janvier 2023¹, des contrôles supplémentaires, qui ont fait l'objet d'un pilote avec les éditeurs de logiciels de paie en 2023, doivent être **déployés en juillet 2023**. Une nouvelle série de contrôles seront enfin **mis en œuvre en janvier 2024**.

Aussi, ainsi que le souligne la DSS, *« même si les opérations de fiabilisation des données individuelles ne sont pas déployées à un échelon industriel, le nombre et l'automatisation des contrôles s'accroissent »*.

¹ Ces contrôles se rapportent notamment au contrôle des données individuelles et de la cohérence entre données individuelles et données agrégées de l'assiette plafonnée, de l'assiette déplafonnée et de l'assiette d'assurance chômage, de la cohérence entre quotité de travail et heures supplémentaires et de la cohérence des exonérations apprentis.

Processus de rectification des anomalies détectées en DSN par les Urssaf



Source : Urssaf Caisse nationale

(3) La fiabilité des données du DRM en question

Le contrôle des données de la paie à la maille la plus fine possible constitue un impératif absolu compte tenu de la quantité d'erreurs et anomalies déclaratives affectant les DSN émises.

Ainsi, sur près de 5,3 millions de DSN intégrées dans la base de contrôle des Urssaf entre février et avril 2023, les Urssaf ont recensé 516 000 DSN comportant au moins une anomalie en données individuelles (**10,07 % du total**) et 339 000 DSN comportant au moins une anomalie en données agrégées (**7,10 % du total**). La CCMSA, qui, elle, opère ses contrôles à la maille individuelle, affiche un taux d'erreur bien supérieur, à hauteur d'**environ 40 %**.

Les opérations de contrôle normatif et de fiabilisation menées par le GIP MDS et les organismes chargés du recouvrement ne suffisent visiblement pas à détecter l'intégralité des anomalies. La Cnaf estimait ainsi, en 2022, que **2 % des DSN alimentant le DRM comportaient une erreur**¹, ce qui demeure significatif compte tenu de l'incidence des données déclarées sur les droits sociaux des salariés. Interrogée par les rapporteurs, la Cnaf n'a pu fournir d'estimation actualisée de la proportion de DSN affectées par une erreur déclarative au sein du DRM.

En tout état de cause, les tests « à blanc » menés en 2022 par les Caf dans le but de comparer les DTR souscrites par les allocataires du RSA et de la prime d'activité et les DTR pré-remplies sur la base des données du DRM ont permis d'**estimer le taux de convergence**² **entre ces deux déclarations à seulement 30 % par mois et 17 % sur l'ensemble du trimestre**³.

Il ressort de cette expérimentation que :

- les droits de la moitié des foyers bénéficiaires de la prime d'activité et de 12 à 19 % des foyers bénéficiaires du RSA sont fiabilisés à la baisse ;
- la présence dans le DRM de ressources non déclarées par les allocataires explique la diminution des droits au RSA de près de la moitié des foyers dont les droits sont fiabilisés à la baisse. Il s'agit le plus souvent de pensions de retraite, de pensions d'invalidité et d'indemnités journalières maladie ;
- **près de la moitié des foyers bénéficiaires de la prime d'activité et 20 % des foyers bénéficiaires du RSA déclarent des salaires qui ne figurent pas dans le DRM.** Cette situation s'explique en partie par le fait que ces ressources ne sont **pas encore parvenues dans le DRM.**

¹ 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 du Sénat, sur l'unification du recouvrement social par M. René-Paul Savary et Mme Cathy Apourceau-Poly, sénateurs (n° 725, 2021-2022).

² Le taux de convergence correspond à la part de situations pour lesquelles les ressources d'une personne affichées dans le DRM correspondent à l'euro près à celles qu'il a déclarées dans sa DTR.

³ Sur la période d'octobre à décembre 2022.

b) *La fiabilisation des données sociales doit être poursuivie sans relâche*

(1) Les leçons de la réforme des aides au logement en matière de fiabilité des données du DRM ont été tirées

(a) Le vieillissement de la base ressources est apparu comme une nécessité

Par conséquent, **le Gouvernement entend procéder au « vieillissement » des revenus** retenus pour le calcul du RSA et de la prime d'activité, qui seront désormais **les revenus des mois M-4 à M-2** et non plus ceux des mois M-3 à M-1, afin de renforcer la fiabilité du DRM. Cette mesure permettrait de porter le taux de données correctes (reçues et corrigées) **de 94,5 % à 97,2 %** en moyenne (+ 2,7 points)¹.

Tout en rapprochant la base de calcul de ces prestations de celle des aides au logement (M-13 à M-2), le vieillissement de la base ressources permettrait donc d'assurer le versement à bon droit des prestations. La DGCS indique en effet que *« sans ce vieillissement, du fait des délais de déclaration par les employeurs, d'agrégation et de sécurisation de la donnée, puis de calcul du droit, le versement au cinquième jour du mois M+1 ne pourrait être garanti »*².

Toutefois, dans ce scénario, une forte diminution des revenus de l'assuré au cours du dernier mois précédant le recalcul du montant des prestations ne se répercuterait pas sur ce dernier avant le réexamen trimestriel suivant. La DGCS a assuré aux rapporteurs que *« ces sujets font l'objet d'une instruction attentive par la DGCS et la DSS en lien avec les caisses »*.

(b) Les anomalies pourront être corrigées *a priori* par les allocataires

Contrairement à la pratique retenue dans le cadre de la réforme des aides au logement, **les allocataires devront confirmer la validité des données relatives aux ressources véhiculées par le DRM avant que celles-ci ne soient utilisées** pour le calcul du RSA et de la prime d'activité.

Ils pourront ainsi modifier les données affichées en cas de suspicion d'anomalie déclarative. Leurs corrections seront prises en compte pour le calcul de leurs droits et transmises, dans le même temps, à la cellule centralisatrice de la Cnav pour examen et, éventuellement, rectification. Dans le cas où la correction serait infondée (ce qui représente 50 % des cas pour les aides au logement), il serait procédé à une régularisation.

¹ Estimation réalisée à partir des données du mois de mars 2022.

² En effet, les DSN doivent être émises par les employeurs au plus tard le 5 ou le 15 du mois M et font ensuite l'objet de contrôles normatifs de la part du GIP MDS. Aussi n'alimentent-elles le DRM que le 22 ou le 23 du mois M. Or, les droits doivent être calculés le 25 ou le 26 du mois au plus tard pour que le versement des prestations puisse intervenir le 5 du mois M+1. Les CAF et les caisses de MSA ne disposent que de quelques jours pour calculer les droits des allocataires. En outre, la possibilité d'émissions tardives de DSN et de rectifications en M+1 ou M+2 (2 à 5 % des données d'après la Cnaf) affecte la stabilité des données du mois M. D'après les organismes de sécurité sociale entendus par les rapporteurs, le délai de correction des DSN par les employeurs, en cas de détection d'anomalie, est de deux à trois mois.

(2) La fiabilité des données sociales doit être renforcée à la source

Les données sociales étant directement issues de la paie depuis la généralisation de la DSN, il apparaît indispensable d'assurer leur fiabilité le plus en amont possible, c'est-à-dire **dès l'émission de la DSN**, avant même les contrôles normatifs du GIP MDS et les contrôles métiers des organismes chargés du recouvrement.

Dans la mesure où une proportion considérable des anomalies déclaratives détectées tant par les Urssaf que par l'Agirc-Arrco est **liée à un mauvais paramétrage des logiciels de paie**, une attention particulière doit être portée à l'encadrement normatif des éditeurs de logiciels. De fait, aussi surprenant que cela puisse paraître, il n'existe aujourd'hui **aucun dispositif de certification de la qualité des logiciels de paie ni aucune procédure d'autorisation de leur commercialisation**.

De plus, ainsi que le relevait le rapport de la MECSS sur l'unification du recouvrement social en 2022¹, *« la plupart des éditeurs proposeraient aux entreprises plusieurs versions de leurs logiciels, dont des versions « premium », et donc plus onéreuses, incluant des contrôles embarqués. Une telle situation met en balance la fiabilité des données transmises aux organismes sociaux avec des considérations financières »*.

Les rapporteurs renouvellent par conséquent la proposition formulée l'an dernier, tendant à l'instauration d'une labellisation des logiciels de paie qui permettrait de **garantir le respect de standards techniques** et, partant, **un niveau minimal de fiabilité** dès l'émission de la DSN.

Ils se réjouissent, à cet égard, que la convention d'objectifs et de gestion (COG) de la branche du recouvrement pour 2023-2027 prévoit **le lancement de travaux en la matière**. Ainsi, d'après l'Urssaf Caisse nationale, *« les conditions de mise en place d'une labellisation des logiciels de paie seront étudiées afin d'aider les entreprises dans leur choix en matière de logiciels et de prévenir les anomalies »*.

Proposition n° 4 : Instaurer une labellisation publique des logiciels de paie.

¹ 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 du Sénat, sur l'unification du recouvrement social par M. René-Paul Savary et Mme Cathy Apurceau-Poly, sénateurs (n° 725, 2021-2022).

Le renforcement de la fiabilité initiale des DSN implique par ailleurs que sa structure soit enfin stabilisée. Tant le GIP MDS que l'association SDDS ont ainsi rappelé que des demandes tendant à l'intégration d'une nouvelle catégorie de données en DSN émanaient très régulièrement des organismes de protection sociale, ce qui va à l'encontre de l'objectif de simplification à l'origine du projet et suscite nécessairement de la complexité pour les déclarants et donc **un risque accru d'erreurs déclaratives.**

Stéphane Seiller, expert de haut niveau auprès du directeur de la sécurité sociale et chef de la nouvelle mission interministérielle en charge des projets de collecte et d'exploitation des données nécessaires à la gestion des prestations sociales, estime lui-même qu'« *il faut également veiller à éviter une inflation des données demandées aux déclarants en préservant les principes de simplification fondant la DSN* ».

La mission interministérielle « données sociales »

Dans son rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale d'octobre 2022, la Cour des comptes notait, au sujet de la gouvernance du DRM, que « *la répartition des responsabilités et les niveaux de décisions ne sont pas clairement établis et évoluent en réaction à la survenance de difficultés* » et recommandait en conséquence « *la mise en place d'une instance stratégique et collective ayant pour mission d'articuler les évolutions de ces systèmes [les systèmes-sources des données du DRM et les différents systèmes d'informations transverses à la protection sociale]* » et de « *traiter les enjeux réglementaires, qui ont des incidences sur le fonctionnement technique de la révision périodique des prestations* »¹.

Une mission interministérielle « données sociales » a donc été constituée auprès du directeur de la sécurité sociale, avec à sa tête Stéphane Seiller, conseiller maître à la Cour des comptes et ancien directeur général de la caisse nationale du Régime social des indépendants (RSI). Actuellement en cours de préfiguration, la mission doit à la fois « *assurer la consolidation et le développement des dispositifs de collecte des données sociales à travers la DSN et PASRAU et leurs utilisations pour le recouvrement des prélèvements obligatoires sociaux et fiscaux* » et « *organiser le développement des usages de ces données, en particulier pour le calcul des prestations sociales, qu'elles soient contributives ou de solidarité* ». **Elle assurera à ce titre la tutelle du GIP MDS et veillera tout particulièrement à la fiabilisation des données sociales.**

En cas d'introduction d'une nouvelle obligation déclarative en DSN, celle-ci devrait être **annoncée suffisamment tôt** pour permettre aux éditeurs de logiciels de paie de travailler avec le GIP MDS à sa mise en œuvre.

¹ Cour des comptes, Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, octobre 2022 (Chapitre IX : Les prestations sociales versées en fonction des ressources de leurs bénéficiaires : simplifier pour mieux gérer).

Proposition n° 5 : Stabiliser l'architecture de la DSN et la nomenclature des données qu'elle véhicule en anticipant mieux les éventuelles évolutions.

Enfin, ainsi que le souligne Dominique Libault, un effort de normalisation doit être fourni afin d'**éviter que chaque organisme social et chaque déclarant ne définisse la donnée à sa façon**. Stéphane Seiller note lui-même que « *d'une manière générale, il faut clarifier ce qui est attendu de la part des émetteurs de la donnée, en étant le plus précis sur le sens attribué à celle-ci* » et « *s'assurer que l'usage de la donnée par les caisses prestataires est en cohérence avec sa définition sémantique (...) afin d'éviter la transmission de données par les déclarants qui s'écartent du sens attendu* ».

Dans cette perspective, d'après les informations communiquées aux rapporteurs, **le comité de normalisation de la DSN, en sommeil depuis plusieurs années, devrait être relancé prochainement**.

- (3) Les organismes chargés du recouvrement doivent contribuer à la fiabilisation des données du DRM
- (a) Suivre la voie de la maille nominative en capitalisant sur l'expérience de l'Agirc-Arrco

La poursuite du déploiement par les Urssaf de contrôles automatisés à la maille individuelle permettrait d'améliorer la fiabilité des données véhiculées par le DRM. À terme, **l'abandon de la maille agrégée devrait être envisagé** afin d'alléger la charge déclarative des employeurs.

L'Agirc-Arrco, dont la compétence en matière de fiabilisation des données individuelles est unanimement reconnue, se dit prête à mettre son savoir-faire à la disposition des autres organismes de protection sociale. Aussi a-t-elle contacté la Cnaf dans le but de lui **proposer une offre de service visant à renforcer la fiabilité des données véhiculées par le DRM**.

D'après la Cnaf, qui précise que **ces premières approches n'ont pas abouti à ce stade**, l'objectif des travaux engagés est de lui garantir une information préventive et rapide sur les cas d'erreurs de masse ou sur des cas unitaires concernés par des montants importants de régularisations, ainsi qu'**une correction plus réactive des erreurs à la source**.

Il convient, en tout état de cause, que les Urssaf et l'Agirc-Arrco coopèrent plus activement, sous la direction de la mission interministérielle « données sociales », afin de **mutualiser les bonnes pratiques de chaque réseau en matière de fiabilisation des données sociales**, dans l'intérêt des assurés sociaux comme des allocataires des prestations de solidarité.

Proposition n° 6 : Mener à bien la montée en charge des contrôles à la maille individuelle réalisés par les Urssaf en coopération avec l'Agirc-Arrco, dans un objectif d'abandon de la maille agrégée à moyen terme.

- (b) Accélérer la correction des anomalies déclaratives en recourant à la DSN de substitution

Par ailleurs, les textes réglementaires nécessaires à l'émission par les Urssaf de DSN de substitution n'ayant pas été publiés pour l'heure, **il n'est toujours pas possible de corriger les anomalies détectées lorsque l'employeur n'assure pas lui-même cette correction.**

La DSN de substitution

Lorsqu'une erreur est identifiée dans une DSN par l'un des organismes destinataires de ses données, ce dernier peut entrer en contact avec l'entreprise en vue de procéder à sa correction. À ce jour toutefois, il ne peut assurer la mise en conformité de la DSN lorsque l'employeur n'y procède pas lui-même.

Les corrections apportées par chaque organisme à ses données demeurent alors cantonnées au régime concerné. Il peut alors en résulter des discordances entre les données des assurés en question entre les différents régimes.

Pour remédier à cette difficulté, le législateur a prévu que les déclarants soient informés des résultats des vérifications d'exhaustivité, de conformité et de cohérence réalisées par les organismes destinataires de la DSN¹. En cas de constat d'anomalie, les déclarants sont tenus d'effectuer les corrections requises. En l'absence de correction, **celle-ci pourra être réalisée par les organismes destinataires de la DSN**, qui émettront une « *DSN de substitution* ».

Un décret en Conseil d'État, non publié à ce jour, doit déterminer les conditions et les modalités d'application de ces dispositions, et notamment la procédure d'échange contradictoire préalable à la correction des déclarations par les organismes destinataires et les modalités d'organisation garantissant le caractère simple et coordonné des procédures qu'il prévoit². **L'absence de correction de la part de l'employeur entraînera l'application d'une pénalité³.**

La DSN de substitution permettra ainsi de transmettre les corrections à l'ensemble des destinataires de la DSN. Ces rectifications importent particulièrement dans le cas des prestations contributives, comme les pensions de retraite, dont le montant peut être impacté par une anomalie déclarative.

Récemment, le législateur a **réservé aux seuls organismes de sécurité sociale**, l'exclusion des gestionnaires de régimes complémentaires, **la faculté d'émettre des DSN de substitution**, en précisant que celles-ci doivent **tenir compte des demandes de correction émises par les autres destinataires des données de la DSN**, de façon à garantir l'émission d'une seule DSN de substitution pour le compte de l'ensemble des organismes destinataires⁴.

¹ Loi n° 2019-1446 du 24 décembre 2019 de financement de la sécurité sociale pour 2020, article 18.

² Article L. 133-5-3-1 du code de la sécurité sociale.

³ Article L. 133-5-4 du code de la sécurité sociale.

⁴ Loi n° 2022-1616 du 23 décembre 2022 de financement de la sécurité sociale pour 2023, article 6.

D'après Yann-Gaël Amghar, directeur de l'Urssaf Caisse nationale, **le déploiement de la DSN de substitution pourrait intervenir entre 2024 et 2025** à destination de la Cnav et concernerait les contrôles relatifs à l'assiette plafonnée utilisée pour le calcul des droits à pension de retraite.

Il est important que le champ des DSN de substitution intègre rapidement d'autres types de contrôles et que ces déclarations, qui seraient émises en mars ou en avril de l'année suivant la fin de l'exercice auquel les anomalies concernées se rapportent¹, puissent également être émises **de manière plus périodique, par exemple sur une base trimestrielle**, de façon à corriger sans tarder les anomalies affectant les données relatives aux ressources des salariés **avant que celles-ci n'aient de conséquences sur leurs droits à prestations**.

Yann-Gaël Amghar indique à cet égard que « *des travaux sont en cours avec la DSS pour envisager les modalités de mise en œuvre d'une DSN de substitution à un rythme infra-annuel pour répondre à d'autres besoins, respectant les conditions de mise en œuvre d'une période d'échange contradictoire* ».

Proposition n° 7 : Permettre au plus vite et à un rythme infra-annuel l'émission de DSN de substitution portant sur un large champ de contrôles lorsque le déclarant ne procède pas à la correction des anomalies détectées en DSN.

(c) Sécuriser le montant net social pour garantir le juste droit

Du reste, l'introduction en DSN du montant net social à compter du 1^{er} janvier 2024 et son utilisation pour le pré-remplissage des DTR des allocataires du RSA et de la prime d'activité à partir du 1^{er} juillet 2024 impliquent eux aussi des opérations de fiabilisation.

Cette responsabilité incombera aux Urssaf au terme d'une phase pilote, qui sera déployée de septembre à décembre 2023. La branche du recouvrement accompagnera dans ce cadre les éditeurs de logiciels de paie afin d'assurer la compréhension du mode de calcul de ce nouvel agrégat.

Comme le souligne toutefois la CCMSA, « *les orientations inter-régime sur la qualité des données du DRM, notamment autour de la qualité du montant net social, ne concernent que des contrôles de cohérence entre les données véhiculées en DSN et en PASRAU* ». Il serait donc souhaitable de **développer des contrôles par recalcul des données** afin d'assurer la parfaite fiabilité du montant net social.

Proposition n° 8 : Garantir la fiabilité du montant net social en confiant aux Urssaf et aux caisses de MSA la charge de le recalculer.

¹ Après l'envoi en mars de N+1 d'un bilan d'anomalies relatives à l'année N et un échange contradictoire entre l'Urssaf et le déclarant, la DSN de substitution serait émise. Les écarts corrigés suite à la substitution seraient ensuite mis en recouvrement.

2. Compléter le DRM pour y inclure davantage de revenus

Certaines catégories de revenus ne sont pas véhiculées par le DRM, qui se limite aux revenus d'activité salariée perçus en France et aux revenus de remplacement.

D'après la DGCS, sur la base des tests « à blanc » menés par les CAF en 2022, **ce dispositif permettrait de sécuriser 80 % des ressources des demandeurs et allocataires de prestations sociales**. Parmi les 20 % restants figurent notamment les revenus d'activité non salariée, qui ne sont pas déclarés mensuellement comme les revenus tirés d'une activité salariée.

Les revenus d'activité non salariée

Les travailleurs indépendants peuvent dégager de leur activité professionnelle divers types de revenus en fonction du statut de leur entreprise (bénéfices, rémunération, dividendes, *etc.*).

Ces revenus sont déclarés annuellement par le biais d'une déclaration sociale et fiscale unique¹, utilisée pour le calcul de l'impôt sur le revenu et des cotisations et contributions sociales², et **dépendent notamment de la rémunération que l'intéressé décide de se verser et de ses frais professionnels de l'intéressé. Ils ne sont donc connus définitivement qu'au terme de l'exercice.**

C'est la raison pour laquelle les revenus d'activité non salariée pris en compte pour le calcul de la prime d'activité³ et du RSA⁴ sont **ceux de l'avant-dernière année (N-2) ou ceux de la dernière année (N-1) s'ils sont connus** – à l'exception des revenus des micro-entrepreneurs, pris en compte sur la base du chiffre d'affaires réalisé au cours des trois derniers mois auquel est appliqué un taux d'abattement variant en fonction de la nature de l'activité exercée⁵.

À ce jour, les revenus de N-2 des travailleurs indépendants sont communiqués directement aux CAF et aux caisses de MSA par la DGFIP. Dans leur cas particulier, deux options sont envisagées par la DSS :

- conserver le système actuel en renonçant à la contemporanéisation du calcul des prestations de solidarité ;
- ou « **forfaitiser** » **leurs revenus**, sur le modèle, par exemple, des revenus des micro-entrepreneurs.

¹ Depuis 2021 pour les revenus de 2020 des travailleurs indépendants « classiques » et depuis 2023 pour les revenus de 2022 des travailleurs non-salariés des professions agricoles.

² Article L. 613-2 du code de la sécurité sociale.

³ Articles R. 845-1 et R. 845-2 du code de la sécurité sociale.

⁴ Articles R. 262-18 et R. 262-19 du code de l'action sociale et des familles.

⁵ 71 % pour les activités de vente, 50 % pour les activités de prestations de services relevant des bénéfices industriels et commerciaux (BIC) et 34 % pour les activités de prestations de services relevant des bénéfices non commerciaux (BNC) et les activités libérales (articles 50-0 et 102 ter du code général des impôts).

Le régime micro-social

Les micro-entrepreneurs bénéficient d'un régime micro-social simplifié fondé sur le paiement mensuel ou trimestriel des cotisations sociales, calculées par **l'application d'un taux forfaitaire au chiffre d'affaires du mois ou du trimestre précédent**¹.

Ce taux forfaitaire est fixé à 12,30 % pour les activités de vente de marchandises, d'objets, de fournitures ou de denrées ou de fourniture de logement, à 21,20 % pour les autres prestations de services artisanales et commerciales et pour les professions libérales non réglementées et à 21,10 % pour les professions libérales réglementées².

Aucune cotisation minimale n'est due par les micro-entrepreneurs, mais ceux-ci peuvent opter pour le paiement des cotisations minimales dues soit par les artisans et commerçants au titre des indemnités journalières, de la retraite de base, du risque invalidité-décès et, le cas échéant, de la retraite complémentaire, soit par les professions libérales au titre de la retraite de base et, le cas échéant, de la retraite complémentaire et du risque invalidité-décès.

Le régime de la micro-entreprise n'est accessible qu'aux indépendants dont le chiffre d'affaires n'excède pas, l'année civile précédente ou la pénultième année, 188 700 euros s'ils exercent une activité de vente de marchandises, d'objets, de fournitures ou de denrées ou de fourniture de logement et 77 700 euros dans les autres cas³.

A minima, les revenus des micro-entrepreneurs, qui représentent une part en constante progression des travailleurs non salariés et qui sont **les plus susceptibles de solliciter le bénéfice des prestations de solidarité du fait de leurs revenus souvent faibles**, devraient pouvoir être intégrés au DRM **à partir du chiffre d'affaires abattu déclaré mensuellement ou trimestriellement aux Urssaf**. Si quelques ajustements d'ordre technique restent à envisager⁴, les rapporteurs se félicitent de voir cette piste se concrétiser.

De même, d'après la Cnaf, il serait envisageable d'alimenter le DRM avec les données relatives aux **pensions alimentaires versées dans le cadre du service d'intermédiation financière assuré par les Caf**⁵. L'intégration du stock de pensions pourrait prendre, quant à lui, plusieurs années.

¹ Article L. 613-7 du code de la sécurité sociale.

² Article D. 613-4 du code de la sécurité sociale.

³ Article 50-0 du code général des impôts.

⁴ Il sera par exemple nécessaire de caler le trimestre d'activité sur le trimestre civil selon la date de début de l'activité du micro-entrepreneur.

⁵ Ce service, assuré depuis mars 2022, est automatique pour les pensions nouvellement fixées (sauf opposition conjointe des parents ou du juge).

Les rapporteurs ont conscience de l'impossibilité d'assurer l'exhaustivité du DRM et, à plus forte raison, d'automatiser le versement des prestations sociales. Comme l'ont souligné plusieurs organismes auditionnés, il sera toujours nécessaire de déclarer, par exemple, **sa situation familiale** ou de fournir, pour le bénéfice des prestations soumises à condition de résidence, comme la C2S ou l'Aspa, **une preuve de la résidence en France**.

Pour autant, les rapporteurs croient nécessaire de **continuer à rechercher et à identifier des solutions pratiques permettant d'intégrer le plus de types de revenus possible au DRM** afin de limiter au maximum les démarches devant être effectuées par les demandeurs et les allocataires des prestations de solidarité.

Proposition n° 9 : Assurer *a minima* l'intégration des nouvelles pensions alimentaires et des revenus professionnels des micro-entrepreneurs dans le DRM.

B. DES MESURES SUPPLÉMENTAIRES SONT INDISPENSABLES POUR MENER UNE LUTTE EFFECTIVE CONTRE LE NON-RECOURS ET SIMPLIFIER LES DÉMARCHES DES BÉNÉFICIAIRES

1. Les politiques d'accès aux droits doivent être renouvelées

a) Évaluer plus systématiquement l'éligibilité des allocataires aux prestations

De premières initiatives ont d'ores et déjà été menées par les Caf en vue de **systématiser l'évaluation d'ensemble des droits des demandeurs et allocataires des prestations de solidarité**.

Ainsi, depuis 2014, des « **rendez-vous des droits** » permettent d'examiner, au cours d'un entretien prévu dans le cadre des parcours allocataires, la situation globale de l'allocataire afin de lui proposer de recourir aux aides et aux services auxquels il a droit. 387 344 rendez-vous ont été réalisés en 2021, avec **un taux d'ouverture moyen de 24 %**.

Après l'automatisation des déclarations de ressources, l'étape suivante pourrait consister en l'instauration de la **demande unique de prestations**, qui inclurait, dans un premier temps, les aides au logement, la prime d'activité et le RSA, puis, à terme, l'ensemble des prestations quérables de la branche famille.

Concrètement, il s'agirait de **détecter systématiquement, tant pour un allocataire changeant de situation que pour un primo-demandeur, l'ensemble des droits et services auxquels il est éligible** à partir, notamment, des données du DRM, en ne lui demandant de faire qu'une seule démarche.

Les rapporteurs sont particulièrement favorables au développement de cette offre de service, traduction concrète du principe « Dites-le nous une fois », que la Cnaf semble envisager avec intérêt.

Proposition n° 10 : Instaurer dans les Caf et les caisses de MSA la demande unique de prestations et de services.

b) Exploiter les potentialités du DRM en vue de lutter contre le non-recours et la fraude sociale

(1) Les actions de ciblage des non-recourants doivent viser le public le plus large possible

Dès 2023, le DRM devrait donc être utilisé pour assurer le ciblage des non-recourants à la prime d'activité, puis au RSA, d'abord parmi les allocataires des aides au logement, avant de s'étendre à l'ensemble des allocataires de la branche famille (voir *supra*). Cette dernière touchant près de la moitié de la population, et principalement les plus fragiles, la probabilité de viser ainsi la plupart des bénéficiaires potentiels des prestations de solidarité est grande.

Les rapporteurs jugent nécessaire de faire de ce type d'action l'une des priorités des Caf et des caisses de MSA au cours des mois et des années à venir et de **maintenir l'objectif d'extension du ciblage** aux non-recourants à d'autres prestations, en particulier aux aides au logement, et aux bénéficiaires potentiels des principales prestations de solidarité qui ne perçoivent aucune prestation.

Selon toute vraisemblance, ces démarches s'avèreront difficile. Dans le cas des aides au logement, par exemple, la seule connaissance des ressources du ménage n'est pas suffisante pour déterminer son éligibilité, celle de son statut d'occupation étant également essentielle. L'absence de données relatives aux revenus du patrimoine au sein du DRM ne contribue pas à simplifier la tâche qui incombera aux caisses.

Les rapporteurs appellent donc de leurs vœux **de nouveaux développements des échanges de données entre les services de l'État et les organismes de sécurité sociale** dans une optique de renforcement des moyens de la lutte contre le non-recours aux droits. Les **données de la branche maladie**, en particulier, pourraient être particulièrement utiles à cet effet, dans la mesure où la quasi-totalité des Français en sont bénéficiaires.

Proposition n° 11 : Utiliser les données issues du DRM pour détecter les potentiels non-recourants au RSA, à la prime d'activité et aux aides au logement parmi les ménages qui ne bénéficient d'aucune prestation.

- (2) Le DRM doit constituer un instrument privilégié de lutte contre la fraude sociale

La Cour des comptes recommandait l'an dernier de recourir au DRM pour **contrôler a posteriori la situation des allocataires**, que leurs prestations aient été ou non liquidées avec le concours du DRM, en comparant les données déclarées par eux et celles du DRM¹. Étaient notamment évoqués le cas des pensions de réversion, avec pour objectif de détecter les changements de situation justifiant une révision de leur montant, et celui des indemnités journalières, dans la perspective du recouvrement d'indus découverts grâce à la constatation du versement de salaires complets au titre de mois d'arrêt de travail indemnisés.

Il doit donc être prochainement permis à la Cnaf et à la CCMSA d'utiliser, **jusqu'au 30 juin 2024**, les données du DRM pour améliorer la méthode de profilage des allocataires visant à **identifier les situations justifiant la mise en œuvre prioritaire d'un contrôle**².

Un bilan de ces améliorations devra être réalisé par les caisses, en lien avec les services de l'État, au terme de cette période. D'après le projet de décret communiqué aux rapporteurs, l'usage du DRM à cet effet serait rigoureusement encadré :

- Les données utilisées dans le cadre de cette démarche devront se rapporter à une population d'allocataires, choisis aléatoirement, dont les données d'identification auront été pseudonymisées et dont **le nombre ne pourra excéder 12 000** ;

- Seules pourront être destinataires de ces données les personnes affectées à un service maniant à titre habituel des outils statistiques et dûment habilitées par le responsable du traitement, ce service pouvant conserver ces données jusqu'au 30 juin 2024 ;

- **Les personnes concernées par ce traitement devront être informées de son existence**, de ses caractéristiques et des droits qu'elles pourront exercer en application des dispositions du RGPD, sans pour autant que le droit d'opposition ne s'applique.

Il est souhaitable que les caisses se saisissent pleinement de cette faculté et que **ce type d'usage du DRM soit pérennisé au-delà de la période prévue à cet effet** dans le cas où des résultats positifs seraient constatés.

Notons, en outre, que le seul pré-remplissage des déclarations de ressources des demandeurs permettra de limiter les cas d'omissions, tant volontaires qu'involontaires.

¹ Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, octobre 2022 (Chapitre IX : Les prestations sociales versées en fonction des ressources de leurs bénéficiaires : simplifier pour mieux gérer)*.

² Le projet de décret, dont la publication était initialement prévue pour juin 2023, est en cours d'examen par la Cnil.

(3) D'autres usages pourront être envisagés dès lors que la fiabilité du DRM aura été constatée et son exhaustivité renforcée

Le recours au DRM est enfin appelé à se développer à de multiples autres fins. Au cours des mois à venir¹, devraient ainsi être habilités à l'utiliser :

- les Caf et les caisses de MSA pour déterminer le maintien ou la clôture de la situation, pour un parent débiteur de pension alimentaire, d'être hors d'état de faire face à ses obligations d'entretien ou de versement d'une pension alimentaire mise à leur charge par décision de justice ou d'une contribution à l'entretien et à l'éducation de l'enfant fixée par un acte ou un accord ;

- ces mêmes organismes pour déterminer les revenus d'un parent débiteur de pension alimentaire, en tant que leur niveau ou leur composition est susceptible d'avoir une incidence sur l'aide au recouvrement des créances dues au titre de l'entretien d'enfants², le versement et la récupération de l'allocation de soutien familial³ et le calcul de la contribution à l'entretien et à l'éducation de l'enfant⁴ ;

- les organismes chargés de la gestion d'un régime de retraite pour déterminer les montants de prestations sociales et, le cas échéant, de salaires pour **l'appréciation des conditions d'écrêtement du MiCo**⁵ ;

- les agents chargés des statistiques, de la prospective et de la recherche à la Cnav pour **améliorer**, sur la base de la pseudonymisation des données du DRM, **la qualité des prévisions, évaluations, simulations et projections dont la Cnav est responsable** ;

- ces mêmes agents pour communiquer aux agents chargés du contrôle des prestations au sein des organismes chargés de la gestion d'un régime de retraite l'identité d'assurés ou d'allocataires **présentant un haut profil de risque au regard de la probabilité de la survenance d'anomalies** dans leur dossier.

¹ Le projet de décret, dont la publication était initialement prévue pour juin 2023, est en cours d'examen par la Cnil.

² Articles L. 581-1 et L. 581-6 du code de la sécurité sociale.

³ Article L. 523-1 du code de la sécurité sociale.

⁴ Article L. 582-2 du code de la sécurité sociale.

⁵ Le MiCo est versé sous réserve que le montant mensuel total des pensions personnelles de retraite de l'assuré, portées le cas échéant au niveau du MiCo, n'excède pas un montant fixé à 1 309,75 euros par mois au 1^{er} janvier 2023 (articles L. 173-2 et D. 173-21-4 du code de la sécurité sociale).

Du reste, Stéphane Seiller a indiqué aux rapporteurs que l'utilisation des données du DRM était envisagée pour assurer le pré-remplissage des déclarations de ressources dans le cadre des **demandes de pension d'invalidité et d'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI) d'ici à la mi-2024, d'Aspa à compter de 2025 et même de logement social à terme** : « *Régulièrement, la mission [interministérielle « données sociales »] est sollicitée par des directions d'administration centrale ou des caisses de sécurité sociale pour utiliser le DRM pour des nouveaux projets* ».

Pour les rapporteurs, ces perspectives, bien qu'intéressantes, ne doivent pas occulter la nécessité d'assurer la fiabilité des données du DRM et le renforcement de son exhaustivité **avant de multiplier ses finalités**.

2. Le développement des politiques d'« aller vers » doit être soutenu

a) Former les travailleurs sociaux aux démarches d'aller-vers

Si elle est prometteuse dans une perspective de détection des bénéficiaires potentiels de prestations, l'exploitation numérique des données sociales ne saurait enrayer les ressorts profonds du non-recours aux droits.

Le rapport du Secours catholique sur le phénomène du non-recours montre qu'il faut souvent un « déclic », qui peut passer par la rencontre avec un professionnel ou avec un « pair aidant », pour sortir du non-recours et formuler une demande d'aide¹.

Les démarches d'« aller-vers » désignent le fait de **sortir d'une logique de guichet pour aller au-devant des personnes**. Cette notion renvoie à des modes d'intervention « hors les murs », amenant les travailleurs sociaux à sortir à la rencontre des populations dans leurs milieux de vie, que ce soit physiquement, au domicile, dans l'espace public ou dans les lieux tels que les squats ou les bidonvilles, ou de manière virtuelle, par téléphone ou *via* les réseaux sociaux en ligne.

Bien qu'elle ne soit pas nouvelle, cette approche du travail social trouve tout son sens avec la prise en compte actuelle de l'objectif de lutte contre le non-recours. Le renforcement des actions et démarches d'aller-vers en direction des publics les plus éloignés de leurs droits et l'intégration de l'aller-vers et du travail partenarial dans les pratiques des professionnels constituent ainsi des axes de l'expérimentation « Territoires zéro non-recours » (voir *supra*).

Cette approche ne va cependant pas de soi et nécessite souvent un changement de posture de la part des travailleurs sociaux, qui doivent eux-mêmes être accompagnés dans cette voie.

¹ « Non-recours : une dette sociale qui nous oblige », Secours catholique / Odenore, avril 2021 (page 36).

La stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté 2018-2022 comprenait un plan de « transformation de la formation » des travailleurs sociaux pour « favoriser les pratiques d'action collective, de médiation sociale, s'adapter aux besoins et intervenir au plus près des ruptures de vie qui conduisent à l'exclusion »¹.

« Un travail social rénové sur tout le territoire : la formation des travailleurs sociaux et le développement des référents de parcours » (mesure 5.5 de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté)

Cette mesure comprenait deux volets : la mise en œuvre d'un plan de formation des travailleurs sociaux et le déploiement de « référents de parcours » afin de proposer un accompagnement renforcé aux personnes en grande difficulté sociale.

Afin de mettre en œuvre le plan de formation des travailleurs sociaux, la déléguée interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté et les acteurs de la formation – le centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), l'opérateur de compétences (OPCO) Santé, l'Association nationale pour la formation permanente du personnel hospitalier (ANFH) et l'OPCO Uniformation – ont signé, le 7 décembre 2020, un accord-cadre national.

Le plan de formation couvrait six thématiques, identifiées avec les acteurs et en lien avec le Haut Conseil du travail social :

- participation des personnes accompagnées ;
- développement social et travail social collectif ;
- travail social et numérique ;
- aller-vers ;
- travail social et territoires ;
- travail social et insertion socioprofessionnelle.

La mise en œuvre de cette mesure n'a pas débuté avant 2021. Alors qu'un objectif de 700 000 professionnels formés – correspondant à la population totale des travailleurs sociaux – avait initialement été annoncé, la cible a été révisée à 50 000 personnes formées par an pour 2021 et 2022. Le budget alloué au plan de formation était de 30 millions d'euros sur trois ans, dont 80 % avaient vocation à être versés aux départements dans le cadre de la contractualisation avec l'État.

¹ Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté, octobre 2018.

Comme le révèle le troisième rapport du comité d'évaluation de la stratégie pauvreté, **les résultats ont été loin du niveau attendu**. Au total, selon les retours des opérateurs, 2 773 personnes ont été formées en 2021 sur le volet national, soit 5,5 % de l'objectif révisé. Selon les départements, en octobre 2021, 13 600 formations supplémentaires auraient été effectuées ; le nombre de personnes formées correspondant n'est toutefois pas connu. Au total, **seul 16,4 % de l'objectif révisé aura été atteint au maximum**. 10 millions d'euros ont été dépensés en 2020 et 6,5 millions d'euros en 2021¹.

Les rapporteurs considèrent que les travailleurs sociaux sont des acteurs essentiels de la lutte contre le non-recours et qu'il est indispensable de les former massivement aux démarches d'aller-vers. Le plan de formation esquissé lors du quinquennat précédent doit donc être reconduit dans le cadre du « Pacte des solidarités » et effectivement mis en œuvre.

Proposition n° 12 : Mener à bien un large plan de formation des travailleurs sociaux.

b) Associer les personnes concernées

Sur le plan méthodologique, il importe d'associer les personnes concernées aux expérimentations et à l'évaluation de la réforme.

Dans le cadre de la mise en œuvre de la solidarité à la source, le Secours catholique propose ainsi d'organiser une participation des personnes concernées ainsi que des associations dans la préparation de la réforme, car « *les choix techniques sont aussi des choix politiques* » et ont des conséquences importantes sur les personnes concernées.

Cette participation pourrait passer par la consultation du 5^e collège du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE), composé de 32 « personnes concernées ». Une véritable concertation avec les associations au sein du comité de coordination pour l'accès aux droits (Cocoad) permettrait également de donner corps à ce principe de participation.

¹ Évaluation de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté – Rapport 2022, « Les 35 mesures – Suivi et évaluation 2022 », comité d'évaluation de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté 2018-2022, juillet 2022.

3. Une harmonisation souhaitable du paysage des prestations de solidarité

a) L'harmonisation des périodes de référence et des périodicités d'actualisation

Le constat selon lequel les règles actuelles sont inéquitables, illisibles et génératrices de non-recours est très largement partagé. Or, le déploiement du DRM n'épuise pas le sujet de la simplification de l'attribution des prestations.

(1) L'hétérogénéité des règles actuelles

La période de référence pour la prise en compte des ressources et la fréquence d'actualisation de la base ressources varient d'une prestation à l'autre. Parmi les prestations formant le cœur de la solidarité à la source, on distingue **deux modèles** de période de référence :

- **celui des aides au logement**, qui, depuis la réforme de la contemporanéisation, sont calculées sur la base des revenus pris en compte sur **douze mois glissants**, des mois M-13 à M-2 ;

- **celui du RSA et de la prime d'activité**, qui sont calculées sur la base des **revenus du trimestre écoulé**.

La fréquence de réexamen des ressources est trimestrielle pour ces trois prestations.

Plus généralement, il existe presque autant de modèles que de prestations.

Période de référence et fréquence d'actualisation des prestations

Prestations	Période de référence	Réexamen des ressources
AAH (sans activité ou activité en milieu protégé), bourses	Année N-2	Annuel
Aides au logement	Douze mois glissants (M-13 à M-2)	Trimestriel
ASS	Douze derniers mois précédant la demande	Tous les six mois
ASPA, ASI	Trois derniers mois précédant la demande (douze derniers mois en cas de dépassement du plafond de ressources)	Six mois après le premier paiement, puis tous les trois ans (sauf ASI adossée à une pension d'invalidité : trimestriel)

Allocation veuvage	Trois derniers mois précédant le décès ou la demande	Tous les six mois
RSA, prime d'activité, AAH (milieu ordinaire)	Trois derniers mois précédant la demande	Trimestriel
Allocation CEJ ¹	Mois précédant la demande	Mensuel

Source : F. Lenglard, *Préfiguration du revenu universel d'activité - Annexe 5*

Le RSA et la prime d'activité font l'objet d'un **mécanisme d'« effet figé »** qui garantit la stabilité du montant de la prestation servie pendant trois mois. Ce mécanisme consiste à reporter au trimestre suivant l'impact sur le montant du droit des changements de situation intervenus au cours du trimestre.

Concrètement, pour le RSA, un montant intermédiaire est calculé sur chaque mois du trimestre de référence en fonction de la situation au cours de ce mois. Le RSA dû est égal à la moyenne mensuelle de ces montants. En revanche, pour la prime d'activité, il n'est pas calculé de montant intermédiaire de la prestation : les revenus sont pris en compte sur la base de leur moyenne mensuelle sur l'ensemble du trimestre de référence.

Il existe toutefois des exceptions qui autorisent à tenir compte immédiatement d'un événement affectant négativement les ressources : une séparation, la perte d'un emploi ou une fin de droits à allocation chômage.

Pour le RSA, un **mécanisme de neutralisation des revenus professionnels et de remplacement** permet, pour les personnes qui cessent de les percevoir et ne peuvent prétendre à aucun revenu de substitution, d'avoir droit au RSA sans prise en compte des revenus perçus au cours du trimestre.

(2) Une proposition d'arbitrage entre réactivité et stabilité

Définir une période de référence et une fréquence de renouvellement de la prise en compte des ressources nécessite un arbitrage entre l'objectif de réactivité du calcul de la prestation face aux variations des revenus et l'objectif de stabilité des montants perçus.

¹ Le contrat d'engagement jeune a succédé, le 1^{er} mars 2022, à la Garantie jeunes.

La période de référence de douze mois des aides au logement, qui est relativement longue, présente **l'avantage de « lisser » les variations de court terme** que connaissent les ressources de l'allocataire, donc de lui offrir **un soutien monétaire dont le montant est plus prévisible**. En revanche, l'évolution de l'aide ne compense pas immédiatement la variation des ressources, si bien que le revenu global de l'allocataire peut connaître de grandes variations.

À l'inverse, la période de référence et la fréquence d'actualisation trimestrielles du RSA et de la prime d'activité permettent de coller au plus près de la réalité de situation de l'allocataire : le montant peut être ajusté plusieurs fois par an, à la hausse lorsque ses ressources diminuent et à la baisse lorsqu'elles augmentent. Ainsi, **la prestation est mieux ajustée aux besoins de l'allocataire, donc plus équitable** bien que moins stable et prévisible.

Afin d'amorcer une harmonisation entre les périodes de référence des principales prestations de solidarité et de garantir à la fois une prévisibilité suffisante du niveau des aides et un montant équitable au regard de la situation des allocataires, il paraît possible d'**aligner le RSA, la prime d'activité et les aides au logement sur un modèle intermédiaire**.

En effet, bien que les aides au logement soient liées à la situation de logement et au loyer acquitté par les allocataires, leur vocation redistributive implique de prendre en compte une base ressources reflétant leur niveau de vie actuel. Leur période de référence pourrait donc être plus courte, ce que l'utilisation du DRM rend possible.

En sens contraire, allonger la période de référence du RSA et de la prime d'activité permettrait d'atténuer les variations du montant des prestations, alors que les revenus de leurs bénéficiaires peuvent connaître une grande volatilité.

La période de référence pourrait donc être fixée à **six mois glissants** pour la prise en compte des revenus au titre des trois prestations, **avec une actualisation tous les trois mois**. Comme pour la prime d'activité, les revenus pourraient être pris en compte sur la base d'une moyenne mensuelle. Un mécanisme asymétrique pourrait être conservé en cas de baisse des ressources.

Compte tenu du « vieillissement » des périodes de référence du RSA et de la prime d'activité qui doit intervenir dans le cadre de la solidarité à la source, la période de référence s'étendrait ainsi du mois M-7 au mois M-2.

Les allocataires resteront sollicités tous les trois mois mais leurs démarches seront allégées par le pré-remplissage de leurs déclarations de revenus.

Proposition n° 13 : Aligner sur une durée de six mois les périodes de référence prises en compte pour le RSA, la prime d'activité et les aides au logement.

Cette harmonisation des périodes de référence pourrait progressivement être étendue à d'autres prestations, telles que l'ASS ou l'AAH.

b) Le rapprochement des bases ressources

(1) Des ajustements ponctuels sont d'ores et déjà possibles

À ce stade, le projet de solidarité à la source laisse de côté la problématique qui était au cœur du chantier du RUA : celle de l'harmonisation des bases ressources.

Dans une étude de juillet 2021, le Conseil d'État souligne pourtant l'intérêt d'une réforme des bases ressources en parallèle du déploiement du DRM¹.

Une réforme d'ampleur des bases ressources nécessiterait toutefois des arbitrages complexes entre acceptabilité et soutenabilité budgétaire qui ont certainement contribué à l'abandon du RUA. En outre, les contraintes opérationnelles d'une telle réforme, et notamment son coût pour les organismes gestionnaires et la transformation des systèmes d'information qu'elle impliquerait, devraient également être prises en considération.

Plusieurs propositions du Conseil d'État pourraient cependant être mises en œuvre à court terme. Ainsi, il paraît possible de **simplifier la prise en compte des revenus du patrimoine en fixant notamment un seuil de prise en compte des revenus de l'épargne liquide de manière à exonérer la petite épargne**. Un tel seuil existe actuellement pour la prise en compte des revenus des capitaux placés non imposables au titre des aides au logement.

¹ Conseil d'État, Les conditions de ressources dans les politiques sociales : plus de simplicité, plus de cohérence, étude réalisée à la demande du Premier ministre, juillet 2021.

Assiettes actuelles de prise en compte des revenus du patrimoine

Type de revenu	ASS	Prime d'activité	RSA	Aides au logement	AAH	Aspa, ASI, allocation veuvage	Bourses
Revenus des valeurs et capitaux mobiliers	Montant perçu et imposable	Montant perçu	Montant perçu	Montant imposable	Montant imposable	3 % de la valeur du capital ou placement	Montant imposable inclus dans le RBG ¹
Revenus immobiliers et fonciers	Montant perçu et imposable	Montant imposable N-2	Loyer déduction faite des charges ne contribuant pas à l'augmentation du patrimoine	Montant imposable	Montant imposable	3 % de la valeur vénale du bien immobilier (loyers non retenus)	Montant imposable inclus dans le RBG
Revenus des capitaux placés (livret A, LDD...) non imposables	Aucune	Aucune	Montant des intérêts perçus ou évaluation du capital à hauteur de 3 % par an	Montant des intérêts perçus ou évaluation du capital à hauteur de 3 % par an si la valeur du capital est supérieure à 30 000 €	Aucune	3 % de la valeur du capital placé	Aucune
Patrimoine mobilier et immobilier non placé (logement non loué, terrain non bâti)	Aucune	Aucune	Évaluation du capital sur la base de la valeur locative ou de la taxe foncière	Si supérieur à 30 000 €	Aucune	3 % de la valeur du capital ou 3 % de la valeur vénale du bien immobilier	Aucune

Source : F. Lenglet, Préfiguration du revenu universel d'activité – Annexe 5.

¹ Revenu brut global.

La question du maintien de la prise en compte de ressources qui, par nature, ne peuvent pas être intégrées au DRM et dont l'importance n'est pas déterminante peut également se poser. Tel est le cas des **dons et libéralités**, qu'il est aujourd'hui obligatoire de déclarer afin de percevoir le RSA mais qu'il est techniquement difficile de contrôler. En tout état de cause, la suppression de leur prise en compte ou la fixation d'un seuil n'auraient pas un fort impact financier et apparaît souhaitable aux yeux de la plupart des personnes auditionnées par les rapporteurs.

Règles actuelles de prise en compte des dons manuels

	Prime d'activité	RSA	Aides au logement
Prise en compte des dons manuels	Aucune	Montant perçu	Aucune

Source : Commission des affaires sociales du Sénat

(2) Une harmonisation plus ambitieuse est souhaitable

Un rapprochement plus ambitieux des bases ressources passerait par une harmonisation de la prise en compte des revenus professionnels, notamment pour les trois prestations formant le « cœur du réacteur » de la solidarité à la source : le RSA, la prime d'activité et les aides au logement.

Il est rappelé que le calcul du RSA et de la prime d'activité est assis sur le **revenu net perçu**, une notion retracée depuis le 1^{er} juillet sur les bulletins de paie sous l'agrégat « montant net social ». D'ici 2025, ce dernier devrait également être utilisé pour l'attribution de la C2S.

Quant aux aides au logement, leur calcul se réfère au **revenu net catégoriel**, qui correspond au revenu net fiscal.

Rapprocher la base ressources des aides au logement de celle du RSA et de la prime d'activité aurait un impact considérable sur le montant des aides et supposerait donc d'en réviser profondément les barèmes.

Dans un objectif de lisibilité, le rapport Lengart recommande de saisir cette occasion pour opérer une simplification de ces barèmes, en prenant ou non en compte le montant du loyer acquitté (voir l'encadré ci-dessous).

Les pistes de simplification du barème des aides au logement dans le cadre de la préfiguration du RUA

Le barème actuel des aides au logement prend en compte le loyer payé par le ménage bénéficiaire (dans la limite d'un certain plafond), afin de permettre aux ménages modestes de se loger sur l'ensemble du territoire. Cependant, au-delà du loyer plafond qui est déterminé dans le cadre d'un zonage géographique, l'aide devient forfaitaire ; elle diminue même au-delà d'un deuxième plafond de loyer.

Le rapport Lenglard envisage deux scénarios de simplification du barème des aides au logement dans une perspective d'unification des bases ressources :

- **scénario n° 1** : un barème forfaitaire sans intégration de la variable loyer.

Le barème de l'aide au logement dépendrait des ressources du ménage, de la composition familiale, mais aussi de la zone géographique, le coût du logement variant fortement sur le territoire français. Il ne dépendrait plus du montant du loyer effectivement payé.

Ce schéma serait plus simple, atténuerait le caractère affecté de l'aide (voir *supra*) et limiterait les risques inflationnistes sur le marché du logement.

- **scénario n° 2** : un barème conservant la prise en compte de la variable loyer.

Un contrôle « fin » du loyer versé serait maintenu, tenant compte des dépenses réelles de logement de l'allocataire. Il permettrait de calibrer l'aide au plus proche des charges de logement effectivement supportées par les ménages.

Les rapporteurs considèrent que seule une harmonisation des bases ressources permettra une meilleure articulation de leur barème de manière à rendre plus lisible et équitable notre système de solidarité et d'en permettre un meilleur pilotage.

Proposition n° 14 : Rapprocher les bases ressources des aides au logement, du RSA et de la prime d'activité.

c) Ne pas perdre de vue les objectifs initiaux et l'ambition du revenu universel d'activité

Les rapporteurs prennent acte de l'abandon de la réforme du RUA, qui se heurte à la pluralité des objectifs poursuivis par les prestations de solidarité. Les débats sur l'intégration de l'AAH ou des aides au logement lors de la concertation menée entre 2019 et 2020 ont montré la difficulté d'unifier les prestations sous un même libellé.

Il n'en reste pas moins que la coexistence de certaines prestations sociales est génératrice d'illisibilité et de situations d'iniquité.

Ainsi, l'allocation de solidarité spécifique (ASS), qui s'adresse à certains demandeurs d'emploi ayant épuisé leurs droits à l'assurance chômage, a été créée en 1984 alors que le revenu minimum d'insertion (RMI), créé en 1988, n'existait pas encore. Cette prestation, financée par l'État et versée par Pôle emploi, a été maintenue après la mise en place du RMI puis du RSA et conserve des spécificités. Ainsi, la base ressources prise en compte pour le calcul de l'ASS est moins large, donc plus avantageuse, que celle du RSA. En outre, à la différence du RSA, l'ASS permet d'acquérir des droits à la retraite au même titre que les allocations chômage.

Les travaux de préfiguration du RUA ont mis en évidence que le mécanisme d'intéressement de l'ASS, limité dans le temps et mal conçu, entraîne dans certaines configurations un taux marginal d'imposition apparent supérieur à 100 %, soit une perte de revenu en cas d'augmentation du revenu d'activité au-delà d'un certain seuil¹.

Une harmonisation des deux prestations pourrait logiquement conduire à une absorption de l'ASS par le RSA, comme le préconisait le rapport de la mission d'information sénatoriale sur l'évolution et la lutte contre la précarisation et la paupérisation d'une partie des Français de septembre 2021². Un arbitrage serait toutefois nécessaire sur la compensation de l'éventuelle perte qu'occasionnerait cette fusion pour les actuels bénéficiaires de l'ASS.

Plus généralement, les rapporteurs considèrent que **les objectifs de solidarité, de lisibilité, d'équité et de gain au travail restent pertinents** et doivent guider les réformes à venir du système de solidarité, de même que l'ambition d'en faire, à terme, un tout articulé et cohérent.

¹ C'est le cas, dans un couple de locataires composé d'une personne à l'ASS et d'un conjoint en activité, lorsque ce dernier voit son revenu dépasser 1,15 SMIC mensuel (source : rapport Lenglard).

² « Confiance et proximité, agir contre les vulnérabilités des Français », rapport d'information n° 830 (2020-2021) de Mme Frédérique Puissat, déposé le 15 septembre 2021.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 5 juillet 2023, sous la présidence de Mme Catherine Deroche, présidente, la commission examine le rapport d'information de M. René-Paul Savary et Mme Raymonde Poncet Monge sur la mise en œuvre de la « solidarité à la source » dans le cadre de la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale (Mecss).

Mme Catherine Deroche, présidente. – Nous allons entendre à présent la communication de René-Paul Savary et Raymonde Poncet Monge qui interviennent à l'issue des travaux de la mission d'information qu'ils ont conduite, au nom de la Mecss, dont René-Paul Savary est le président, sur la solidarité à la source. Je vous rappelle que nos travaux s'inscrivent dans le cadre du programme de contrôle de la Mecss au titre de la session 2022-2023. Le bureau de la commission a pris acte, en fin d'année dernière, de ce programme. Je cède donc la parole aux rapporteurs.

M. René-Paul Savary, rapporteur. – Madame la présidente, mes chers collègues, la solidarité à la source suscite bien des interrogations depuis que le Président de la République, Emmanuel Macron, en a fait l'une des principales (et rares) propositions de sa dernière campagne présidentielle, sans jamais l'expliquer. Son intitulé suggère qu'il s'agirait de l'opposé du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu. Le ministre Jean-Christophe Combe a déjà eu l'occasion de venir lever les ambiguïtés initiales en nous précisant qu'il ne s'agit pas d'un projet d'automatisation du versement des prestations sociales à toutes les personnes éligibles, mais d'un projet d'interconnexion des bases de données sociales visant à lutter tout à la fois contre le non-recours aux prestations, les indus et la fraude. Du fait de contraintes pratiques et, sans doute, de préoccupations d'ordre financier, les ambitions gouvernementales ont été largement revues à la baisse depuis le précédent quinquennat. Il nous a donc paru opportun de conduire des travaux à ce sujet dans le cadre de la Mecss afin de vous apporter, ainsi qu'à nos concitoyens, les éclaircissements nécessaires à la compréhension de cette réforme, dont les prémices remontent à 2020.

Raymonde Poncet Monge, rapporteure. – Au préalable, il convient de rappeler dans quel contexte s'inscrit ce projet de réforme. Le paysage des prestations versées sous conditions de ressources, vaste et hétérogène, est le produit de la sédimentation de dispositifs visant des publics plus ou moins spécifiques et conçus pour répondre à une grande variété d'objectifs. Au sein de ce paysage se distinguent les prestations de solidarité : des prestations de nature monétaire visant à soutenir le revenu de ménages modestes, soumises à conditions de ressources et dégressives à partir d'un certain montant de revenus jusqu'à s'éteindre au-delà d'un seuil prédéfini. Elles incluent les minima sociaux mais aussi d'autres aides financées et gérées par des acteurs

variés. Trois de ces prestations, versées par les caisses d'allocations familiales (CAF) ou les caisses de mutualité sociale agricole (MSA), concernent neuf personnes sur dix parmi la population aujourd'hui soutenue par des aides sociales : le revenu de solidarité active (RSA), la prime d'activité et les aides personnelles au logement. Le total des dépenses au titre de ces trois prestations avoisine 40 milliards d'euros.

S'il contribue effectivement à réduire le taux de pauvreté et les inégalités en France, le système de prestations de solidarité est devenu illisible, notamment parce qu'il compte autant de « bases ressources », c'est-à-dire de façons de mesurer les différentes catégories de revenus, qu'il y a de prestations. De plus, le système de solidarité ayant été construit sans jamais avoir été pensé dans sa globalité, les prestations interagissent les unes avec les autres d'une façon qui n'est pas toujours cohérente. S'ajoutent à cette illisibilité les complexités propres à certaines prestations. Par exemple, la définition du salaire prise en compte pour le calcul des droits au RSA et à la prime d'activité est le « revenu net perçu », une notion qui n'est définie par aucun texte et qui s'avère d'une très grande opacité pour les allocataires car elle ne correspond à aucun des agrégats affichés sur le bulletin de paie. Cette complexité et cette illisibilité sont une cause majeure du non-recours aux prestations par une partie des personnes qui pourraient y prétendre, un phénomène qui entraîne des risques accrus de pauvreté et d'exclusion. La mesure du non-recours est un exercice complexe qui a longtemps été réalisé partiellement. Un nouveau dispositif, qui a été construit par la Drees à partir de l'enquête « EFRS » de l'Insee, a permis d'estimer le taux de non-recours au RSA à 34 % en moyenne par trimestre et à 20 % de façon pérenne pour 2018. Ainsi, près de 3 milliards d'euros de RSA par an ne seraient pas versés du fait du non-recours.

En revanche, l'EFRS ne permet pas d'estimer de manière fiable le non-recours à la prime d'activité, notamment en raison de la fréquence très insuffisante des données disponibles. Une solution identifiée est l'utilisation du dispositif des ressources mensuelles, nous y reviendrons ; elle doit être mise en œuvre afin de permettre notamment une mesure régulière et comparable dans le temps du non-recours à cette prestation. De même, il n'existe pas d'évaluation fiable du non-recours aux aides au logement. On estime cependant que le taux de non-recours est plus faible pour ces dernières.

Alors que la lutte contre le non-recours est inscrite depuis plusieurs années à l'agenda des politiques sociales et qu'elle figure parmi les objectifs des organismes de sécurité sociale, le phénomène persiste à un niveau élevé et pourrait même s'être aggravé pour les publics les plus vulnérables, comme le suggèrent les études de terrain qui ont été réalisées par diverses associations. Nous ne pouvons certainement pas nous satisfaire de cette situation. L'accès aux droits et la lutte contre le non-recours, qui participent de l'objectif de délivrer le juste droit, devraient faire l'objet d'une politique publique résolue.

À l'inverse, les obligations déclaratives lourdes et complexes à la charge des bénéficiaires entraînent de nombreux versements indus du fait d'erreurs. Ce phénomène semble s'être aggravé au cours des dernières années. Dans son rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale de 2022, la Cour des comptes estimait qu'un euro sur six de RSA et un euro sur cinq de prime d'activité seraient versés à tort à titre définitif. Le niveau élevé des indus imputables à des erreurs déclaratives non corrigées est un des principaux motifs qui fondent le refus de la Cour des comptes de certifier les comptes de la branche famille et de la Cnaf pour l'exercice 2022. Selon la Cour, le RSA, la prime d'activité et les aides au logement sont à l'origine de 82 % du montant estimé des indus et des rappels non détectés. Au total, le système actuel reste donc loin de garantir le paiement à bon droit des prestations, ce qui doit suffire à justifier la nécessité d'une réforme. Le Gouvernement prévoyait, dans le cadre de la stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté (2018-2022), une rénovation en profondeur du système de minima sociaux et de prestations sous conditions de ressources, notamment au travers de la création d'un revenu universel d'activité, le RUA. La proposition centrale du rapport de préfiguration de Fabrice Lenglard, qui n'a pas été rendu public mais que nous avons consulté, est d'instaurer un « revenu social de référence », c'est-à-dire d'harmoniser les bases ressources utilisées pour calculer le montant des différentes aides. Cette harmonisation devra permettre d'assurer une meilleure articulation des prestations de solidarité les unes avec les autres et favoriserait un calcul du droit plus juste. L'inscription des diverses prestations de solidarité dans un système unifié aurait permis, selon le rapport Lenglard, d'assurer à la fois un meilleur recours aux droits et une plus grande continuité des droits. Une telle réforme aurait toutefois requis des arbitrages complexes, notamment sur le périmètre des prestations concernées, la définition exacte des ressources qui sont comptabilisées au titre du revenu social de référence ou encore le barème à retenir pour les aides au logement, dont les bases de calcul différent de celles du RSA. Cette complexité, et les coûts qu'elle induisait, explique sans doute que le Gouvernement ait renoncé au RUA pour y substituer le projet de « solidarité à la source ». Derrière cet intitulé conquérant s'est ainsi dessinée l'automatisation du remplissage des déclarations de ressources des demandeurs et allocataires de prestations sociales soumises à conditions de ressources.

En réalité, il ne s'agit là que du prolongement de la réforme des APL, qui est intervenue en 2021. Pour rappel, celle-ci se décomposait en deux évolutions concomitantes. D'une part, leur contemporanéisation, c'est-à-dire l'utilisation, comme base de calcul, des ressources des douze derniers mois glissants, et non plus celles de l'avant-dernière année, et le réexamen du droit chaque trimestre au lieu de tous les ans. D'autre part, le pré-remplissage des déclarations de ressources à partir d'une base de données, le dispositif de ressources mensuelles ou DRM. Cet instrument agrège les données de salaires issues de la déclaration sociale nominative et

les informations relatives aux revenus de remplacement, véhiculées par la déclaration « prélèvement à la source et revenus autres » ou PASRAU, qui peuvent être consultées par les CAF et les caisses de MSA *via* un service de restitution. La mise en œuvre de la réforme, reportée d'un an du fait de la crise sanitaire, n'a pas été simple et a suscité bien des difficultés. En premier lieu, seuls 80 % des revenus des allocataires sont sécurisés par le DRM, les 20 % restants devant faire l'objet de déclarations spécifiques. En outre, alors que les revenus de l'avant-dernière année étaient jusqu'alors communiqués directement aux CAF et aux caisses de MSA par l'administration fiscale chaque année, sans que les allocataires aient à accomplir une quelconque démarche, les ressources non véhiculées par le DRM doivent désormais faire l'objet d'une déclaration. Il en a résulté de la complexité pour les demandeurs, qui s'ajoute à l'instabilité du montant des APL induite par leur contemporanéisation. D'après la Cour des comptes, 17 % des allocataires ont dû procéder à une déclaration de ressources en 2022, contre 9 % en 2019-2020. En outre, il est impossible aux allocataires de corriger *a priori* les éventuelles anomalies affectant les données du DRM. Dans ce cas, la prestation est calculée sur une base erronée, ce qui est effectivement le cas dans 50 % des signalements, avant que l'anomalie signalée ne fasse l'objet d'un traitement par une cellule dédiée au sein de la Cnav et que l'erreur ne soit corrigée par l'employeur. La Cnaf et la MSA ont donc été contraintes de mettre au point des procédures de forçage permettant de corriger le montant des ressources prises en compte, ce qui n'est pas satisfaisant. Nous proposons dès lors de permettre aux allocataires de procéder à une correction *ex ante* lorsqu'ils pensent déceler une anomalie, après quoi il serait procédé à une vérification et au recouvrement des éventuelles sommes indûment versées.

Au total, la réforme a généré un recul de près de 9 % du nombre d'allocataires des APL entre 2020 et 2021 et a permis la réalisation d'une économie significative, estimée à 1,1 milliard d'euros en 2021 et à 1,3 milliard en 2022. Pour autant, il est incontestable que le pré-remplissage des déclarations a permis de réduire le nombre de cas d'erreurs et d'omissions éventuellement frauduleuses, et de simplifier les démarches des allocataires : ainsi, l'automatisation du remplissage des déclarations de ressources des demandeurs de la complémentaire santé solidaire, la C2S, aurait contribué à accroître les effectifs de bénéficiaires de 300 000 personnes de 2021 à 2022. Le Gouvernement souhaite désormais autoriser le recours au DRM pour le pré-remplissage des déclarations des demandeurs et allocataires du RSA et de la prime d'activité, qui sont d'ores et déjà recalculées tous les trimestres, mais sur la base des revenus des trois derniers mois glissants et non des douze derniers comme les APL. C'est dans cette perspective que des tests « à blanc » visant à vérifier la fiabilité du DRM sont menés par les CAF depuis l'an dernier. L'objectif est de mettre en œuvre cette réforme sur certains territoires dès le mois de juillet 2024 et de la généraliser en 2025. Dans le même temps, la base de calcul de ces prestations serait modifiée.

Actuellement, le revenu net perçu doit être reconstitué par l'allocataire, en intégrant les sommes qu'il ne perçoit pas, alors qu'elles constituent un revenu, comme la part salariale des chèques vacances, et en excluant les sommes perçues sans constituer pour autant un revenu, par exemple les remboursements de frais professionnels. Un nouvel agrégat, dénommé montant net social et défini par arrêté, figure obligatoirement sur les bulletins de paie depuis le 1^{er} juillet. Les allocataires n'auront donc plus qu'à reporter ce montant sur leurs déclarations de ressources dans l'attente de la mise en œuvre du pré-remplissage.

Malgré nos multiples demandes, ni la Cnaf ni le Gouvernement n'ont daigné nous communiquer les estimations de l'incidence financière de la réforme, dont ils semblent pourtant disposer. Tout au plus, le directeur de la Cnaf a-t-il admis qu'elle pourra permettre de générer « plusieurs centaines de millions d'euros » d'économies du fait de la réduction du nombre d'erreurs et de cas de fraude.

À côté de l'automatisation des déclarations de ressources, le deuxième axe du projet de solidarité à la source consiste en des mesures actives de lutte contre le non-recours. Il s'agit notamment de l'expérimentation « Territoires zéro non-recours », qui devrait être lancée ce mois-ci après la sélection de dix territoires devant expérimenter sur le terrain des pratiques visant à favoriser le recours aux droits sociaux. Par ailleurs, le DRM pourra être utilisé dès cette année dans l'objectif de conduire des campagnes de ciblage du non-recours, à la prime d'activité dans un premier temps, puis au RSA, d'abord parmi les allocataires des APL. À nos yeux, il est impératif que les économies qui résulteront de la « DRMisation » du RSA et de la prime d'activité soient consacrées au financement de la lutte contre le non-recours.

M. René-Paul Savary, rapporteur. – Qui dit utilisation des données de la paie pour calculer les droits sociaux dit fiabilisation des données pour assurer le paiement à bon droit des prestations, dans un sens comme dans l'autre. Or, comme j'avais déjà eu l'occasion de l'évoquer devant vous l'an dernier avec notre collègue Cathy Apourceau-Poly, les Urssaf ont, en la matière, pris du retard sur l'Agirc-Arrco, qui contrôle les DSN à la maille nominative, salarié par salarié. Si les Urssaf recouvrent traditionnellement à la maille agrégée, c'est-à-dire à l'échelle de l'entreprise, elles développent toutefois des capacités de fiabilisation des données individuelles. Une nouvelle cinématique déclarative permettant leur contrôle au fil de l'eau a ainsi été généralisée en janvier dernier et le champ des contrôles réalisés est appelé à s'étoffer progressivement. Ces progrès sont urgents compte tenu des enjeux. Je rappelle que la Cnaf estimait l'an dernier à 2 % le taux d'erreur affectant le flux DSN qui alimente le DRM, ce qui est tout sauf insignifiant eu égard aux conséquences sur les droits sociaux des salariés. Du reste, en l'état des tests réalisés par les CAF en vue de la « DRMisation » du RSA et de la prime d'activité, les déclarations des allocataires et celles qui sont

préremplies à partir du DRM ne sont identiques que dans 30 % des cas sur une base mensuelle. En effet, pour 20 % des foyers bénéficiaires du RSA et la moitié des foyers bénéficiaires de la prime d'activité, des salaires ne figurent pas encore dans le DRM au moment du test de calcul de la prestation. Les délais impartis pour la prise en compte du salaire du dernier mois pour le calcul des prestations sont en effet trop courts pour assurer la transmission de la DSN, sa fiabilisation et son éventuelle correction à temps.

Le Gouvernement a donc décidé de « vieillir » la période de référence retenue pour calculer les droits au RSA et à la prime d'activité, passant de M-3 jusqu'à M-1 à M-4 jusqu'à M-2. Il en va de même des APL, qui sont calculées sur la base des revenus de M-13 à M-2. En outre, contrairement aux APL, les allocataires du RSA et de la prime d'activité seront en mesure de corriger toute éventuelle anomalie *a priori*, ce dont nous nous réjouissons. Nous formulons toutefois un certain nombre de préconisations pour renforcer encore davantage la fiabilité du DRM. Il nous paraît d'abord indispensable de sécuriser les DSN dès leur émission, en instaurant une labellisation des logiciels de paie, ceci afin de garantir le respect des exigences minimales en matière de fiabilité. Il faut aussi veiller à stabiliser l'architecture de la DSN, à laquelle sont régulièrement ajoutées des catégories de données, parfois interprétées différemment selon les organismes sociaux et les entreprises, ce qui accroît le risque d'erreurs déclaratives. Les Urssaf, quant à elles, doivent poursuivre leurs efforts en matière de fiabilisation à la maille nominative, en s'appuyant sur l'expertise de l'Agirc-Arrco, dans le but d'abandonner, à terme, la maille agrégée. La « DSN de substitution », qui doit permettre aux Urssaf de corriger les erreurs déclaratives détectées lorsque l'employeur ne peut ou ne veut pas le faire, n'est toujours pas opérationnelle à défaut de textes d'application. Nous souhaitons qu'elle puisse être émise au plus vite. Enfin, le montant net social devant désormais être calculé par les employeurs, ce qui fait peser sur eux une charge nouvelle, il est nécessaire d'assurer sa fiabilité. Pour l'heure, seuls des contrôles de cohérence avec les données du DRM doivent être réalisés par les Urssaf. Il paraît important que ces dernières puissent procéder au recalcul, salarié par salarié, du montant déclaré.

Au-delà de la question de la fiabilité du DRM se pose celle de son exhaustivité. Comme vous l'a indiqué Raymonde Poncet Monge, plusieurs catégories de ressources, par exemple les revenus des travailleurs indépendants et les pensions alimentaires, n'y figurent pas pour l'heure en raison de leurs spécificités. Il apparaît pourtant, au terme de nos auditions, que des solutions peuvent être trouvées pour permettre l'intégration d'autant de catégories de revenus que possible au sein du DRM. Par exemple, les revenus des micro-entrepreneurs pourraient être inclus sur la base de leur chiffre d'affaires, qui est déjà déclaré mensuellement ou trimestriellement et auquel est appliqué un abattement variant selon la nature de leur activité. Idem pour les pensions alimentaires nouvellement fixées, qui sont désormais versées par le biais des CAF au titre de leur

mission d'intermédiation financière et dont celles-ci connaissent le montant. Si certains revenus sont par nature difficilement déclarables, que ce soit mensuellement ou trimestriellement, nous pensons qu'il est souhaitable d'alimenter le DRM avec chaque catégorie ou sous-catégorie de revenus qui pourra y être intégrée afin de simplifier au maximum les démarches des allocataires, tout en limitant les risques d'erreur ou d'omission.

À côté de ces indispensables améliorations du dispositif de pré-remplissage des déclarations de ressources, il faut aussi amplifier l'effort de lutte active contre le non-recours. Cela passe d'abord à nos yeux par l'instauration dans les CAF et les caisses de MSA de la demande unique de prestations, qui devrait permettre d'examiner en une seule démarche la situation du demandeur, et de lui proposer l'ensemble des prestations et services auquel il a droit. Les campagnes de ciblage des non-recourants parmi les allocataires de la branche famille menées à partir du DRM pourraient en parallèle être étendues aux non-allocataires au travers d'une coopération avec la branche maladie, qui dispose de données sur la quasi-totalité des Français. Dans le même temps, au-delà du seul examen des droits aux prestations, le DRM devrait être utilisé pour mener des actions de contrôle *a posteriori* dans une logique de lutte contre la fraude.

Pour prometteuse qu'elle soit, l'exploitation numérique des données sociales ne saurait enrayer les ressorts profonds du non-recours aux droits. Dans cette perspective, les démarches d'« aller vers », qui désignent le fait de sortir d'une logique de guichet pour aller au-devant des personnes, sont l'indispensable complément de l'industrialisation des prestations. Elles constituent d'ailleurs un axe de l'expérimentation « Territoires zéro non-recours ». Cette approche du travail social nécessite souvent un changement de posture de la part des accompagnants, qui doivent eux-mêmes être accompagnés dans cette voie. La stratégie pauvreté 2018-2022 prévoyait la transformation de la formation des travailleurs sociaux qui comprenait notamment un volet relatif à l'« aller vers ». Cette mesure n'ayant été que très partiellement mise en œuvre, nous préconisons de mener à bien un vaste plan de formation. Sur le plan méthodologique, il importe d'associer les personnes concernées, ainsi que les associations qui les accompagnent, aux expérimentations et à l'évaluation de la réforme.

Par ailleurs, la « DRMisation » n'épuise pas davantage la question de la simplification de l'attribution des prestations. Un premier axe de simplification ambitionne de veiller à l'harmonisation des périodes de référence pour la prise en compte des ressources et de la fréquence d'actualisation de la base de ressources. Là encore, il existe presque autant de modèles qu'il y a de prestations. Dans le but d'amorcer une harmonisation entre les périodes de référence des principales prestations de solidarité et de garantir à la fois une prévisibilité suffisante du niveau des aides et un montant « équitable » au regard de la situation des allocataires, nous proposons d'aligner le RSA, la prime d'activité et les aides au logement

sur une période de référence de six mois glissants, avec une actualisation tous les trois mois. Compte tenu du « vieillissement » que nous avons évoqué, la période de référence s'étendrait ainsi du mois M-7 au mois M-2.

À ce stade, le projet de réforme laisse toutefois de côté la problématique qui était au cœur du chantier du RUA : celle de l'harmonisation des bases ressources. Sur la base des préconisations du Conseil d'État, des ajustements ponctuels semblent être d'ores et déjà envisageables. Ainsi, il paraît possible de simplifier la prise en compte des revenus du patrimoine en fixant notamment un seuil de prise en compte des revenus de l'épargne liquide de manière à exonérer la petite épargne. La question du maintien de la prise en compte de ressources qui, par nature, ne peuvent pas être intégrées au DRM et dont l'importance n'est pas déterminante, comme les dons et libéralités, peut également se poser. Un rapprochement plus ambitieux des bases ressources passerait par une harmonisation de la prise en compte des revenus professionnels, notamment pour les trois prestations au cœur de la solidarité à la source. Or, rapprocher la base ressources des aides au logement de celle du RSA et de la prime d'activité aurait un impact considérable sur le montant des aides et supposerait d'en réviser profondément les barèmes. Cependant, nous sommes convaincus que seule une telle harmonisation permettrait de rendre notre système de solidarité plus lisible, plus équitable et plus incitatif à l'emploi, et d'en permettre à terme un meilleur pilotage.

En guise de conclusion à mon propos, les objectifs initiaux de la réforme du RUA, solidarité, lisibilité, équité et gain au travail, restent pertinents et doivent guider les réformes à venir du système de solidarité, de même que l'ambition d'en faire, à terme, un tout articulé et cohérent. Nous vous remercions.

Mme Michelle Meunier. – Je remercie sincèrement nos collègues pour leurs préconisations, dont la mise en œuvre est cependant conditionnée à la mobilisation de moyens supplémentaires, en particulier sur le plan humain. Mes réserves sur ce point ne m'empêchent pas de soutenir vos propositions.

M. René-Paul Savary, rapporteur. – Effectivement, des moyens supplémentaires devront être déployés, dans un premier temps pour renforcer l'effort de fiabilisation des données individuelles engagé par les Urssaf. Cette intensification est prévue par la convention d'objectifs et de gestion (COG) 2023-2027 des Urssaf.

Mme Chantal Deseyne. – Le rapport qui nous a été restitué ce matin présente des propositions qui sont tout à fait pertinentes, en particulier celle relative à la création d'une demande unique de prestations. Les allocataires et les éventuels bénéficiaires des prestations sociales sont perdus quand ils sont confrontés au maquis des dispositifs.

M. René-Paul Savary, rapporteur. – Certains pourront juger certaines de nos propositions « utopiques ». Cela dit, le préalable est la fiabilité des données de salaires, véhiculées par la DSN. C'est notamment pour cela que nous appelons de nos vœux la certification des logiciels de paie, qui doit garantir le respect de standards techniques en matière de fiabilité des données, alors que certaines fonctionnalisations ne sont aujourd'hui accessibles que par le biais des versions *premium* des logiciels concernés.

Mme Raymonde Poncet Monge, rapporteure. – La COG 2023-2027 des Urssaf prévoit d'ailleurs l'examen des conditions de mise en œuvre de la labellisation des logiciels de paie.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Je vous remercie. Il me revient à présent de consulter notre commission sur la publication du rapport d'information de nos collègues.

Les recommandations sont adoptées.

À l'unanimité des membres présents, la commission des affaires sociales adopte le rapport d'information sur la mise en œuvre de la solidarité à la source et en autorise la publication.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

- **Fabrice Lenglard**, directeur de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques, en tant qu'auteur du rapport de préfiguration du revenu universel d'activité
- **Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf)**
 - Nicolas Grivel**, directeur général
 - Damien Ranger-Martinez**, directeur de la communication et des relations avec le Parlement et les élus
- **Direction de la sécurité sociale (DSS)**
 - Franck Von Lennep**, directeur
 - Morgan Delaye**, chef de service, adjoint au directeur
- **Direction générale des finances publiques (DGFIP)**
 - Grégory Berthelot**, sous-directeur des particuliers au service de la gestion fiscale
 - Patrice Garrier**, chef de bureau Animation de la fiscalité des particuliers au service de la gestion fiscale
- **Caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav)**
 - Renaud Villard**, directeur
 - Véronique Puche**, directrice des systèmes d'information
 - Louis Mokhtari**, directeur des échanges fiabilisation et intégration des données sociales
- **Caisse centrale de la Mutualité sociale agricole (CCMSA)**
 - Christine Dechesne-Céard**, directrice de la réglementation
 - Sébastien Grippi**, directeur Métiers, entreprises et recouvrement
 - Karine Valdenaire**, responsable du département Métier, maîtrise d'ouvrage, famille, projets transverses et pilotage
 - Christophe Simon**, chargé des relations parlementaires

- **Urssaf Caisse nationale**
Yann-Gaël Amghar, directeur
- **Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP)**
François Adam, directeur
Nolwenn Sarian, cheffe du bureau des aides personnelles au logement
Emmanuel Rousselot, sous-directeur du financement de l'économie du logement et de l'aménagement
- **Agirc-Arrco**
Brigitte Pisa, présidente
Didier Weckner, vice-président
François-Xavier Selleret, directeur général
Catherine des Garets, chargée de mission auprès du directeur du cabinet
- **Haut conseil du financement de la protection sociale (HCFiPS)**
Dominique Libault, président
- **Direction générale de la cohésion sociale (DGCS)**
Jean-Benoît Dujol, directeur général
Denis Darnand, sous-directeur de l'inclusion sociale, de l'insertion et de la lutte contre la pauvreté
- **Groupement d'intérêt public Modernisation des Déclarations Sociales (GIP-MDS)**
Éric Hayat, président
Élisabeth Humbert-Bottin, directeur général

- **Association Simplification et dématérialisation des données sociétés (SDDS)**
Emmanuel Prévost, président
Isabelle Van Cauwenberge, vice-présidente – Collège social
- **Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees)**
Franck Arnaud, sous-directeur des synthèses, des études économiques et de l'évaluation
- **Mouvement ATD-Quart Monde**
Dominique Vienne, membre du pôle politique du Mouvement
Bastien Dominique, stagiaire rattaché au pôle politique du Mouvement
- **Secours catholique**
Daniel Verger, responsable accès au travail, aux revenus et aux prestations sociales à la direction du plaidoyer
- **Secours populaire**
Philippe Portmann, membre du Bureau national
Michaël Pozo, directeur des solidarités en France
- **Mission interministérielle en charge des projets de collecte et d'exploitation des données nécessaires à la gestion des prestations sociales**
Stéphane Seiller, expert de haut niveau, chargé du pilotage des systèmes de collecte et d'utilisation des données sociales, auprès du directeur de la sécurité sociale
Céline Scannavino, cheffe de projet BRM (base ressources mensuelles) à la direction de la sécurité sociale