

RAPPORT D'INFORMATION

SOLIDARITÉ À LA SOURCE : ÉVITER LES EMBÛCHES POUR ASSURER LE VERSEMENT À BON DROIT DES PRESTATIONS

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.



1. 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€



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



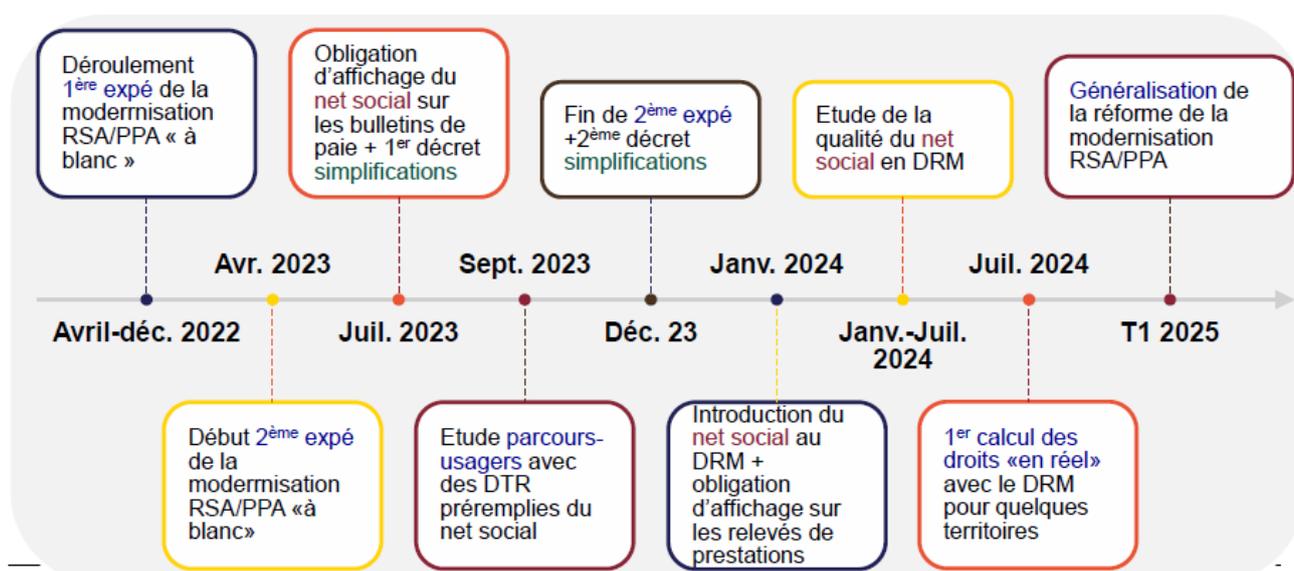
Économies générées par la réforme des APL en 2022

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



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.

2. 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.



Catherine Deroche
Sénatrice (LR) de Maine-et-Loire
Présidente



René-Paul Savary
Sénateur (LR) de la Marne
Rapporteur



Raymonde Poncet Monge
Sénatrice (GEST) du Rhône
Rapporteure

Consulter le rapport d'information

<http://www.senat.fr/notice-rapport/2020/r22-836-notice.html>