



CONSEIL D'ÉTAT

*Etude réalisée à la demande du
Premier ministre*

Les conditions de ressources dans les politiques sociales : plus de simplicité, plus de cohérence

Etude adoptée en assemblée générale
du 8 juillet 2021





SOMMAIRE

Synthèse	5
Introduction.....	11
1. L'évaluation des ressources pour l'attribution des prestations sociales : rôle et nature.....	17
1.1. La base d'un édifice redistributif de près de 120 milliards d'euros	17
1.1.1. Le système français de protection sociale repose largement sur l'évaluation des ressources des bénéficiaires	17
1.1.2. Les fondements des conditions de ressources sont anciens mais restent débattus	25
1.1.3. Les « bases ressources » des prestations sociales sont définies par plusieurs organes nationaux et locaux	31
1.2. L'éclatement des « bases ressources » se traduit à la fois par la diversité de leurs principes directeurs et par les divergences de traitement de chaque catégorie de revenu	39
1.2.1. Les bases ressources des prestations sociales reposent sur des assiettes et des périodes de référence très hétérogènes	39
1.2.2. Le traitement des différentes catégories de revenu révèle une grande complexité de détail	45
2. Simplifier la prise en compte des ressources : objectifs, méthode et propositions.....	55
2.1. Si la réforme des bases ressources constitue un objectif consensuel, au regard de la complexité du système actuel, plusieurs contraintes s'imposent à leur évolution.....	55
2.1.1. Les règles actuelles sont inéquitables, illisibles et complexes	55
2.1.2. Des démarches en cours, complémentaires de la simplification des bases ressources, visent à fusionner les prestations et moderniser leur délivrance.....	62
2.1.3. Des contraintes opérationnelles et juridiques transversales s'imposent à toute évolution des bases ressources	68



2.2. Vers une harmonisation progressive ciblée sur les bases ressources non fiscales	77
2.2.1. Des principes centrés sur la simplicité pour les bénéficiaires, qui conduisent à des propositions ciblées sur les bases ressources non fiscales.....	77
2.2.2. Améliorer le pilotage du système de l'évaluation des ressources	83
2.2.3. Les revenus tirés d'une activité salariée	85
2.2.4. Les revenus du patrimoine et le patrimoine non productif de revenus	87
2.2.5. Les revenus tirés d'une activité non salariée.....	91
2.2.6. Les pensions alimentaires et autres transferts.....	95
Annexes	99
Annexe n° 1 : lettre de mission	100
Annexe n° 2 : composition du groupe de travail	101
Annexe n° 3 : liste des auditions.....	103
1. Auditions	103
2. Table-ronde.....	104
Annexe n° 4 : tableau des prestations relevant du champ de l'étude.....	106



Synthèse

Déterminer quelles sont les ressources d'une personne n'est pas seulement l'affaire du droit fiscal. Une part importante des politiques sociales fait, en effet, appel à des « conditions de ressources », dont la mise en œuvre suppose une démarche similaire.

Le constat : des règles hétérogènes et d'une complexité considérable pour apprécier les ressources des bénéficiaires d'un édifice redistributif de plus de 120 milliards d'euros

L'expression « conditions de ressources » renvoie à plusieurs notions distinctes.

Dans son acception la plus simple, il s'agit d'un **seuil d'éligibilité** à un dispositif, fixé par les textes : on compare alors les ressources dont dispose celui qui sollicite la prestation à ce seuil, le bénéfice du droit étant accordé lorsque les premières sont inférieures au second : telle est, par exemple, la logique de l'aide juridictionnelle ou du chèque énergie.

Ce seuil d'éligibilité peut, en outre, **se combiner à un barème**, lui-même fonction du niveau des ressources : les bourses sur critères sociaux sont, ainsi, réservées à certaines familles et leur montant est d'autant plus élevé que le niveau du revenu des bénéficiaires est faible. Poussant cette logique plus loin, **certaines prestations sont différentielles** et leur montant, additionné à celui des ressources de l'allocataire, est calculé de façon à atteindre un niveau, prévu par les textes : plus le montant des ressources est bas, plus la prestation est importante ; tel est le principe sur lequel sont fondés les minimas sociaux, dont notamment le RSA. Enfin, pour certaines prestations universelles (allocations familiales, APA...), le niveau des ressources joue aussi, mais il conditionne seulement le montant de l'allocation.

Dans tous les cas, des règles permettant d'apprécier quelles sont les ressources du bénéficiaire sont nécessaires : techniquement, il s'agit de déterminer le montant de sa « base ressources ».

L'ampleur des dispositifs concernés est considérable, puisqu'il en existe une trentaine, prévus par les textes, pour un montant de près de 120 milliards d'euros en 2019 ; les principaux sont les aides au logement (17 Mds€, 6,6 millions d'allocataires), le revenu de solidarité active (11,3 Mds€, 1,9 million d'allocataires), la prestation d'accueil du jeune enfant (11 Mds€, 2,1 millions d'allocataires) et l'allocation aux adultes handicapés (9,7 Mds€, 1,2 million d'allocataires). L'aide sociale légale, servie par les départements, fait également appel à une évaluation des ressources des bénéficiaires.

A ces dispositifs obligatoires, qui correspondent à des droits, s'ajoutent les prestations d'aide sociale facultative, servies par les communes, les départements et les caisses d'allocation familiale et **tous les mécanismes de tarification sociale des services publics** administratifs (cantines scolaires, crèches...) voire, lorsque la loi le permet, des services publics industriels et commerciaux (tarification sociale des



transports). Le montant des sommes en cause (prestations ou moindres recettes) n'est pas connu précisément, mais il est probablement voisin de 5 milliards d'euros.

Il existe autant de manières de définir les ressources des allocataires, et donc autant de « bases ressources », que de prestations, et la notion même de « ressources » est ambiguë : pour l'essentiel, elle se confond avec celle de revenu, mais elle est plus englobante et suggère la prise en compte, selon des modalités variables, du patrimoine des demandeurs. Le constat est, ainsi, celui d'une complexité et d'une hétérogénéité considérables des règles, parfois justifiée par la nature des prestations concernées, mais aussi, fréquemment, fruit de l'histoire et d'une absence de vision d'ensemble lors de la construction des différents dispositifs.

Cette complexité et cette hétérogénéité ont des conséquences très concrètes : difficultés à faire valoir leurs droits pour les bénéficiaires, qui sont le plus souvent des personnes fragiles en situation de précarité, pouvant déboucher sur le non recours à l'exercice de ces droits ; difficultés, aussi, pour les services gestionnaires. Les erreurs, fréquemment commises de bonne foi, dans la déclaration des ressources atteignent des proportions considérables ; elles se traduisent par des versements indus de prestations, en cas d'omission, mais aussi par des surévaluations de leurs revenus par les allocataires. L'imprécision des règles, enfin, débouche sur un contentieux nourri, qui relève du juge administratif ou du juge judiciaire, selon la nature des prestations.

C'est le législateur qui, s'agissant des dispositifs obligatoires, est compétent pour décider du principe de la mise sous condition de ressources d'une prestation ; en revanche, **la définition des seuils de ressources et de la « base ressources » relèvent du pouvoir réglementaire,** voire des organismes gestionnaires des prestations dans le silence des textes. S'agissant des prestations facultatives et des tarifications sociales, les collectivités compétentes disposent d'un pouvoir discrétionnaire pour fixer les conditions d'éligibilité.

On peut distinguer quatre « familles » de bases ressources, même si les règles ne sont pas unifiées pour les différentes prestations qui en relèvent : la base ressources de l'aide sociale légale, la famille des bases ressources du RSA et de diverses prestations apparues à sa suite, celle de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA, autrefois dénommée « minimum vieillesse ») et des prestations dérivées, enfin, la famille des bases ressources des prestations qui font appel à des notions fiscales pour apprécier les droits des bénéficiaires.

La base ressources de l'aide sociale est caractérisée par une absence de définition, par les textes, de ce que sont les ressources à prendre en compte, hormis des règles relatives aux revenus du patrimoine : ce sont donc les départements, sous le contrôle du juge, qui apprécient ce qu'il faut entendre par « ressources ».

La base du RSA est, au contraire, très détaillée par la partie réglementaire du code de l'action sociale et des familles.

Ces deux familles de bases ressources, en dépit de cette différence importante, ont en commun le souci d'approcher au plus près les ressources réellement perçues par les allocataires, avec un grand degré de finesse : ainsi, les aides des proches, pour



peu qu'elles soient régulières, sont en principe prises en compte, ce qui n'est pas le cas avec les autres types de bases ressources.

La base de l'ASPA, pour sa part, s'apprécie à partir des revenus bruts, y compris cotisations sociales donc, des intéressés, en raison des liens historiques de cette prestation et de celles qui lui sont liées avec la base « sécurité sociale ».

Enfin, les revenus des allocataires sont déterminés à partir de notions fiscales (somme des revenus nets catégoriels, revenu fiscal de référence, notamment) pour toutes les autres prestations : il s'agit de l'ensemble des prestations familiales sous condition de ressources, de certains minima sociaux (AAH et allocation spécifique de solidarité) et, enfin, des prestations servies ponctuellement à des fins de politiques publiques sectorielles (chèque énergie, aide juridictionnelle, bourses notamment). C'est également la « feuille d'impôt » qui permet d'établir, la plupart du temps, les prestations ou tarifs préférentiels facultatifs.

Les règles applicables aux différentes catégories de revenus montrent, elles aussi, une très grande disparité.

Les revenus salariaux sont, selon les prestations, pris en compte au moment de leur perception ou de la date à laquelle ils sont dus ; les abattements et exonérations fiscaux (10%, journalistes, apprentis) s'appliquent lorsque la base est fiscale, mais pas lorsqu'il s'agit du RSA ou de l'aide sociale ; pour ces dernières prestations, diverses réintégrations et déductions (chèques restaurant et *a contrario* remboursements de frais...) sont opérées. De manière générale, les salaires ne sont pas évalués à partir d'une ligne identifiable du bulletin de paye.

Les revenus des travailleurs indépendants, pour lesquels il est nécessaire de prendre en compte des recettes nettes de charges sont, quelle que soit la prestation, évalués à partir des données fiscales de l'année N-2, avec divers correctifs selon les dispositifs.

Les revenus du patrimoine sont toujours pris en compte lorsqu'ils sont imposables. Ils le sont également, pour toutes les prestations relevant de l'aide sociale et pour le RSA, lorsqu'ils sont non imposables. Le patrimoine non productif de revenus (dépôt bancaire, biens immobiliers non loués) est également retenu pour ces mêmes prestations, non pas dans une optique liquidative, mais par la reconstitution d'un revenu fictif. Les règles relatives à l'ASPA, pour leur part, sont particulièrement dérogatoires, puisque c'est l'ensemble du patrimoine qui fait l'objet de la reconstitution d'un revenu fictif, par application d'un taux de 3% à sa valeur vénale théorique.

Enfin, les règles relatives aux revenus divers (autres prestations sociales perçues, pensions alimentaires) varient avec chaque prestation : ainsi, les pensions reçues sont généralement intégrées dans la base ressources, mais les pensions versées n'en sont pas toujours déduites.

Les propositions du Conseil d'Etat : simplifier et harmoniser, sans esprit de système



Le constat est, au total, celui de l'illisibilité des règles et de leur extrême complexité d'usage, alors que les prestations en cause s'adressent, d'abord, à ceux de nos concitoyens qui sont souvent les moins armés pour y faire face, comme l'ont relevé toutes les associations que le Conseil d'Etat a entendues lors de l'élaboration de son étude.

Il est donc nécessaire, comme y invite la lettre de mission adressée par le Premier ministre, de proposer des simplifications fortes.

Les **perspectives ouvertes par les progrès des systèmes d'information** et les possibilités nées de leur éventuelle interconnexion constituent, à cet égard, une opportunité, comme l'a démontré la réforme ayant permis, à compter du 1^{er} janvier 2021, de rendre quasiment contemporaines de la date de versement de la prestation les ressources prises en considération pour l'attribution des aides au logement. Si cette réforme, permise par la mise en place d'un système dénommé « dispositif de ressources mensuelles », ou DRM, limite considérablement les obligations déclaratives, ses difficultés techniques de mise en œuvre ne doivent, néanmoins, pas être sous-estimées, comme le révèlent les premiers mois de sa mise en œuvre.

Les propositions du Conseil d'Etat prennent en compte plusieurs contraintes contradictoires.

Tout d'abord, des **contraintes d'acceptabilité** par les bénéficiaires, qui supposent d'éviter les mesures d'harmonisation « par le bas » et, symétriquement, la **contrainte de soutenabilité budgétaire**, qui interdit une harmonisation généralisée « par le haut » ; sans raisonner à enveloppe strictement constante, ce que n'exigeait pas sa lettre de mission, qui demandait de « ne pas méconnaître les contraintes inhérentes à la situation de nos finances publiques » – et, notamment, sans prendre en compte la hausse du taux de recours que sont susceptibles d'entraîner les simplifications proposées -, le Conseil d'Etat s'est gardé de tout esprit de système dans ses propositions, qui sont conçues de manière à éviter de créer tant de multiples « perdants » qu'une forte augmentation des charges publiques.

Des **contraintes opérationnelles**, ensuite, qui requièrent de veiller à la mise en place de règles applicables concrètement par les opérateurs et qui soient, donc, le plus simples possible. Mais ces contraintes doivent, aussi, se combiner avec des **considérations d'équité** et ne pas conduire, sous couvert de simplification, à laisser exagérément de côté certains types de ressources au motif qu'elles seraient trop difficiles à appréhender.

Des **contraintes juridiques**, enfin. Si le principe d'égalité n'exige pas que des bases ressources identiques soient mises en place, dès lors que les prestations concernées sont différentes, et n'impose pas non plus telle ou telle voie d'harmonisation, il pourrait s'opposer, en revanche, à ce qu'au sein d'une même base ressources des revenus de même nature soient traités différemment.

Trois principes inspirent les propositions présentées ci-après :

- **combinaison de la simplicité d'usage** pour les bénéficiaires, permise par les progrès des systèmes d'information, à l'instar du mouvement observé pour l'imposition du



revenu, à la **lisibilité des règles pour les allocataires**, dont une partie très importante recourt encore aux déclarations « papier » ;

- veiller à la **proportionnalité des réformes envisagées** : c'est, notamment, pour ce motif que le Conseil d'Etat ne propose pas une harmonisation généralisée de toutes les bases ressources, qui serait à la fois impossible au regard des contraintes exposées ci-dessus et ne procurerait pas nécessairement de gain en termes de simplicité d'usage pour les bénéficiaires ;

- définir des règles qui favorisent le **développement de la récupération de données auprès d'autres administrations ou de tiers déclarants**, afin de diminuer la charge déclarative des allocataires et de pouvoir, par exemple, leur fournir des déclarations papiers ou informatiques « préremplies ».

Les quinze propositions formulées sont de nature à permettre, à court et moyen termes, qu'il ne soit plus recouru qu'à deux types de bases ressources :

- une base ressources harmonisée, qui concernerait toutes les prestations relevant de la famille du RSA (RSA, prime d'activité, Complémentaire-santé-solidaire), de celle de l'ASPA et de l'aide sociale légale ;

- les bases ressources fondées sur des notions fiscales, qu'il est proposé, à cet horizon, de toutes conserver, dans la mesure où elles sont simples pour les allocataires et les gestionnaires (il suffit de se référer à l'avis d'imposition) et où les transferts entre allocataires seraient trop importants en cas de basculement vers la base ressources harmonisée.

Pour parvenir à la mise en place de cette base harmonisée, les propositions s'appuient, pour chaque catégorie de revenus, sur des règles clarifiées et simplifiées ; les réformes en question sont dissociables et peuvent n'être que partiellement retenues : mais en ce cas, les bases ressources des différentes prestations ne pourront pas être complètement fusionnées.

Enfin, **cet ensemble de réformes peut s'inscrire dans une perspective de long terme**, dans laquelle les bases fiscales de certaines prestations (allocations logement et prestations familiales, voire allocation aux adultes handicapés) pourraient être abandonnées au profit de la base harmonisée : seules les prestations ponctuelles, servies à des fins de politiques sectorielles diverses (aide juridictionnelle, bourses...) conserveraient, alors, leur assiette fiscale pour la détermination des ressources des bénéficiaires. Mais cette perspective de long terme ne peut être envisagée qu'une fois la base ressources harmonisée définitivement installée ; et elle suppose, comme dit ci-dessus, de définir des mécanismes permettant de neutraliser d'importants transferts entre bénéficiaires.

Le Conseil d'Etat préconise, tout d'abord, de **désigner une administration chef de file**, qui pourrait être la direction de la sécurité sociale, pour le pilotage d'ensemble de la problématique traitée par la présente étude. Une circulaire du Premier ministre pourvoierait à cette désignation. Il suggère, également, à titre de principe général, de **développer l'outil du DRM**, et de profiter de ses potentialités pour mettre en place une **évaluation des ressources qui soit la plus contemporaine possible**, de façon à



ajuster autant que faire se peut les prestations aux besoins réels de leurs bénéficiaires.

S'agissant des revenus salariaux, le Conseil d'Etat propose une simplification forte, consistant, pour toutes les prestations relevant de la future base unifiée, à se fonder sur une ligne unique du bulletin de paye, le « net à payer avant impôt sur le revenu ». Seraient laissés de côté tous les retraitements actuellement opérés, dans les deux sens ; afin de ne pas pénaliser les allocataires bénéficiant de remboursements de frais, ceux-ci conserveraient, sur option, la possibilité de soustraire de leur revenu pris en compte des frais réellement exposés.

Les **revenus des travailleurs indépendants** continueraient d'être assis sur les données de l'année N-2, mais plusieurs tempéraments seraient prévus : recours aux revenus de N-1 pour le dernier trimestre de l'année, possibilité d'actualiser le revenu net de N-2 par le coefficient d'évolution des recettes de la dernière année connue et, enfin, s'agissant du RSA, indication, dans les textes, des motifs pour lesquels le président du conseil général peut fixer les revenus des travailleurs indépendants à un niveau autre que celui de N-2 (baisse d'activité, par exemple).

Les **revenus du patrimoine** continueraient d'être pris en compte, même si leur montant est parfois très faible, pour des motifs tirés à la fois de l'équité et des exemples étrangers que le Conseil d'Etat a étudiés. Plusieurs simplifications seraient toutefois opérées : abaissement au niveau du taux du livret A du taux appliqué au patrimoine non productif de revenu, franchise de 10 000 euros appliquée à l'encours d'épargne liquide (dépôts bancaires et livrets) et, enfin, suppression des règles spécifiques de l'ASPA. Les **pensions alimentaires versées** seraient, par ailleurs, systématiquement déduites du revenu, ce qui n'est aujourd'hui le cas ni pour le RSA, ni pour la prime d'activité.

Enfin, pour des motifs d'équité, **les aides des proches ne seraient plus comprises dans la base ressources des prestations** lorsque leur montant est inférieur à un seuil, qu'il conviendra de fixer.



Introduction

« The three differing tests of needs and means which are now applied by separate authorities (...), will be replaced by a test administered by a single authority on principles uniform in themselves, though taking account of the different problems which arise in relation to different classes of case. »

« Les trois conditions de ressources différentes qui sont aujourd'hui vérifiées par des administrations distinctes (...) seront remplacées par un mode d'évaluation mis en œuvre par une seule administration sur la base de principes uniformes, qui prendront toutefois en compte les problèmes différents que suscitent les cas particuliers.¹ »

William Beveridge, *Report on Social Insurance and Allied Services*,
novembre 1942.

Chèque « alimentation durable » et cantines scolaires, évolution des conditions de délivrance de l'allocation aux adultes handicapés, baux sociaux de longue durée de la ville de Paris, crédit d'impôt pour le premier abonnement à la presse, assurance chômage des indépendants : cette énumération n'est pas l'ordre du jour d'une commission parlementaire ou d'une section consultative du Conseil d'Etat, mais un simple échantillon des dispositifs sous conditions de ressources² qui ont animé le débat public pendant les mois précédant la remise de ce rapport.

L'éclectisme de cette liste suggère assez l'ampleur des dispositifs et prestations qui requièrent une appréciation des ressources. Cette ampleur tient d'abord à la masse financière qu'ils représentent : les seuls dispositifs obligatoires occasionnaient un coût annuel de près de 120 milliards d'euros en 2019. Ils sont complétés par des dispositifs facultatifs qui représentent, s'agissant de ceux instaurés par les collectivités territoriales, un ordre de grandeur de quelques milliards d'euros, sous forme d'aides et de moindres recettes. Si les seuls minima sociaux couvrent plus de

¹ Traduction des auteurs.

² Dans sa version finalement adoptée par le Parlement à l'occasion de la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020, le dispositif de crédit d'impôt pour le premier abonnement à un journal, à une publication périodique ou à un service de presse en ligne d'information politique et générale (article 200 *sexdecies* du code général des impôts) n'a finalement pas été placé sous condition de ressources, contrairement à ce qui avait été initialement envisagé lors des débats parlementaires.



10 % de la population française³, les prestations servies par les caisses d'allocations familiales touchent près de la moitié de celle-ci⁴.

L'importance des enjeux qui s'attachent aux modalités de l'appréciation des ressources se mesure ensuite au nombre de dispositifs concernés : au seul niveau national, il est possible d'en identifier une trentaine (cf. annexe n° 4). Enfin, le placement sous conditions de ressources innerve tous les champs de l'action publique, ce que les quelques exemples égrenés en ouverture suffisent à illustrer. Si les aides monétaires directes en constituent l'exemple le plus classique, des aides fiscales, des concours ciblés sur certaines dépenses ou des tarifs sociaux constituent autant de dispositifs conditionnés par la loi ou le règlement à un niveau de revenu.

Considérables par leur ampleur, ces dispositifs sont également au centre de plusieurs réformes, abouties ou en gestation. En premier lieu, la large consultation autour du revenu universel d'activité, lancée en 2019, a permis, grâce aux travaux très riches conduits à cette occasion, qui ont beaucoup contribué à l'élaboration de la présente étude, d'objectiver la grande complexité du système des minima sociaux, et notamment des conditions de ressources qui sont à leur fondement. Elle devrait déboucher sur des propositions du rapporteur général de la réforme à l'automne 2021.

En deuxième lieu, des évolutions au long cours du système fiscal et social – déclaration sociale nominative, prélèvement à la source – permettent d'envisager la collecte en temps réel d'informations toujours plus nombreuses sur la situation des bénéficiaires de prestations, grâce au dispositif de ressources mensuelles (DRM)⁵. La récente « contemporanéisation » des aides au logement, maintenant calculées sur les derniers mois de revenu de la majorité des allocataires, est un premier exemple concret des progrès permis par ces interconnexions et, aussi, des difficultés techniques qu'elles engendrent.

En troisième et dernier lieu, la crise économique liée à l'épidémie de coronavirus a rappelé le rôle économique et social essentiel des dispositifs sous conditions de ressources : en décembre 2020, les effectifs des bénéficiaires du revenu de solidarité active avaient augmenté de 7,5 % par rapport à l'année précédente⁶, alors qu'ils

³ Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), *Minima sociaux et prestations sociales – Ménages aux revenus modestes et redistribution*, septembre 2020, p. 8.

⁴ Direction des statistiques, des études et de la recherche de la Caisse nationale des allocations familiales, *Chiffres-clés des prestations légales 2019*, 4^e édition. Ce chiffre comprend les bénéficiaires des allocations familiales, dont le montant est placé sous conditions de ressources.

⁵ Le sigle désigne parfois aussi le « dispositif de ressources mutualisées ».

⁶ Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), données mensuelles de suivi des prestations de solidarité pendant la crise sanitaire, mars 2020.



seraient restés stables sans la crise sanitaire⁷. Les chocs pour le revenu des ménages touchés par la crise, certes amortis par le soutien public⁸, témoignent, en particulier, de l'enjeu qui s'attache à la détermination des droits sociaux de chacun sur une base aussi actuelle que possible.

La détermination des ressources des bénéficiaires de ces dispositifs répond à des enjeux qui ne sont techniques qu'en apparence, malgré leur complexité. Si, en effet, la multiplicité des aides et dispositifs eux-mêmes constitue un défaut bien identifié du système social français, celui-ci s'accompagne d'une difficulté moins connue mais tout aussi redoutable : celle de la diversité des modes de calcul du revenu des allocataires eux-mêmes. Ainsi que l'illustre la citation placée en exergue du présent rapport, cette difficulté est aussi ancienne que la protection sociale. Dans le système français, elle se traduit par au moins quatre approches générales de la détermination du revenu (cf. 1.2.1.), ensuite raffinées et détaillées pour chaque prestation.

L'appréciation des ressources des bénéficiaires renvoie à des considérations variées. Elle peut renvoyer à des conditions d'éligibilité ou à une modulation du montant de la prestation. Elle désigne tant le niveau des conditions de ressources que la « base ressources », terme méconnu du grand public mais largement employé par les administrations, c'est-à-dire l'assiette des ressources prises en compte pour déterminer si un demandeur peut prétendre à une prestation déterminée. Une conception large de ce concept peut même y inclure des éléments relatifs à la composition du foyer. Il n'est pas jusqu'au concept de « ressources » qui soit ambigu : par rapport au « revenu », il tend à désigner une approche plus extensive des moyens d'existence des bénéficiaires, prenant notamment en compte, d'une manière ou d'une autre, leur patrimoine.

Cette complexité multiforme suscite des maux reconnus par tous les acteurs. Elle engendre des situations inéquitables, lorsqu'une ressource donnée est surestimée ou sous-estimée ou lorsqu'elle est évaluée de manière différente pour l'attribution de tel ou tel droit. Elle peut, en amont, dissuader les bénéficiaires potentiels de faire valoir leurs droits, en confrontant les plus vulnérables d'entre eux à des obligations déclaratives souvent opaques. Elle conduit, en aval, à de nombreux indus et récupérations, peu lisibles pour les personnes concernées, si ce n'est à des sanctions ou à des suspensions de droits. Elle remet en cause la lisibilité globale du système, tant pour ceux qui sont chargés de le concevoir – et le font, dès lors, le plus souvent évoluer au coup par coup, sans plan d'ensemble – que pour l'ensemble des citoyens,

⁷ Pierre-Yves Cabannes, Mathieu Calvo, Opale Echegu, « Plus de 2 millions d'allocataires du RSA fin octobre 2020 - Mise en place d'un suivi mensuel des prestations de solidarité pendant la crise sanitaire ». *DREES, Etudes et Résultats*, décembre 2020, p. 1175.

⁸ Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), « Le pouvoir d'achat du RDB des ménages progresse au quatrième trimestre 2020 (+1,5 %) malgré le recul du PIB (-1,4 %) », *Informations rapides n° 051*, 26 février 2020.



en droit de se demander si ce système répond vraiment aux objectifs qui lui sont fixés. Elle fait enfin peser une lourde charge administrative sur les services qui délivrent les prestations et sur les agents et travailleurs sociaux qui, au quotidien, accompagnent les plus précaires.

Le pas qui sépare le constat partagé de la solution commune est pourtant difficile à franchir. Plusieurs contraintes parfois contradictoires s'imposent à tout projet de réforme, qui doit être à la fois reconnu comme équitable par l'ensemble des citoyens ; acceptable pour ceux des bénéficiaires du système qu'une réforme défavoriserait ; praticable pour le gestionnaire, à qui s'imposent de fortes contraintes, notamment sur le plan informatique ; respectueux des normes supérieures, et notamment du principe d'égalité ; soutenable du point de vue des finances publiques, ce qui exclut un alignement généralisé vers le haut. Un équilibre subtil doit être trouvé entre le traitement des situations particulières et la robustesse d'ensemble du système.

C'est dans cette perspective que le Premier ministre a confié au Conseil d'Etat, par une lettre du 23 décembre 2020 (annexe n° 1), la mission de réaliser une étude sur la prise en compte des ressources aux fins de l'attribution des prestations sociales. Constatant que cette dernière repose sur une grande variété de régimes qui ne semble pas toujours objectivement justifiée et qui fait peser une complexité excessive sur les bénéficiaires et sur les organismes gestionnaires, le Premier ministre a demandé que soit conduit un examen global des différences actuellement observées. A partir de ce diagnostic, le Premier ministre souhaite que l'étude puisse formuler, « *sans esprit de système* », des pistes d'évolution.

Si le Conseil d'Etat a déjà consacré une étude au principe de subsidiarité de l'aide sociale⁹, cette nouvelle mission le conduit pour la première fois à mener une réflexion transversale sur les conditions de ressources. Ce sujet intéresse l'ensemble de ses activités. Ses formations contentieuses connaissent notamment du contentieux du revenu de solidarité active et de l'admission à l'aide sociale, et peuvent mesurer directement la complexité que suscite l'établissement des bases ressources pertinentes. Elles partagent ce rôle d'harmonisation jurisprudentielle avec la Cour de cassation, dont la compétence en matière d'aide sociale a récemment été élargie, en même temps que celle de l'ordre judiciaire, par la loi dite « J21 »¹⁰. En parallèle, les sections administratives connaissent des fréquents ajustements que le législateur et le pouvoir réglementaire apportent aux bases ressources des prestations sociales. Au contentieux comme dans son rôle consultatif, l'examen des dispositifs en cause par le Conseil révèle à la fois des enjeux légistiques – clarté des textes, arbitrages entre exhaustivité et souplesse – et des questions juridiques transversales, telles que le respect du principe d'égalité.

⁹ Conseil d'Etat, *Action sociale, obligation alimentaire et patrimoine*, 1998.

¹⁰ Loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle.



Afin de compléter ce regard particulier sur la question, le Conseil d'Etat a souhaité associer à ses travaux un large panel d'expertises et de points de vue¹¹. A cet effet, il a constitué un groupe de travail composé de représentants des associations d'élus, d'une dizaine d'administrations sociales et économiques, d'universitaires, d'une magistrate de la Cour de cassation et de membres qualifiés du Conseil d'Etat. Une série d'auditions ciblées a été organisée auprès d'autres acteurs, ainsi qu'une table-ronde avec des associations engagées dans la lutte contre la précarité, afin de mieux comprendre les enjeux éminemment concrets de la question des conditions de ressources. Enfin, le Conseil d'Etat a tâché, par ses travaux techniques, d'éclaircir autant que possible les zones d'ombre d'un système qui, pour avoir fait l'objet de quelques études, reste méconnu dans la plupart de ses dimensions.

Face au constat d'une complexité polymorphe, et compte tenu des multiples contraintes qui pèsent sur toute évolution, le Conseil d'Etat a instruit plusieurs pistes d'adaptation des conditions de ressources du champ social. Autour de trois grands principes – garantir simplicité d'usage et lisibilité ; ne proposer que des réformes proportionnées ; utiliser les données disponibles –, la présente étude suggère une convergence des règles qui gouvernent l'évaluation des ressources pour les prestations qui ne reposent pas, aujourd'hui, sur l'utilisation de règles fiscales, telles que le revenu de solidarité active (RSA), la prime d'activité ou l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA), qui représentent un ensemble de près de 30 milliards d'euros.

Il est notamment proposé d'alléger radicalement les déclarations de ressources des bénéficiaires de ces prestations en retenant comme revenu d'activité une ligne de leur bulletin de salaire, sans les recalculs que leur impose la réglementation actuelle. Plusieurs mesures de simplification de la prise en compte du patrimoine sont également détaillées, notamment la création d'une franchise pour la « petite épargne » des bénéficiaires. D'autres modifications plus techniques sont envisagées pour une plus grande équité et plus de simplicité pour les personnes concernées. Ces évolutions permettraient, par exemple, de clarifier les conditions dans lesquelles les départements peuvent évaluer les revenus des travailleurs indépendants par des règles dérogatoires et d'harmoniser les règles relatives à la prise en compte des pensions alimentaires versées. Quinze propositions sont formulées à cet effet.

En revanche, le Conseil d'Etat a été conduit à écarter, à court terme, certaines propositions qui lui paraissaient, en l'état, ne pas être proportionnées aux avantages que bénéficiaires et gestionnaires pouvaient en escompter. Ainsi, la présente étude ne propose pas d'évolution, sauf très ponctuelle, des prestations pour lesquelles les ressources des bénéficiaires s'apprécient par référence à des notions fiscales, soit que les règles les gouvernant paraissent suffisamment robustes pour être maintenues en l'état, soit que leurs réformes récentes justifient une période de

¹¹ La liste complète des membres du groupe de travail ainsi que des personnes auditionnées est disponible en annexes n°s 2 et 3.



consolidation. En revanche, à moyen terme, une nouvelle étape d'harmonisation pourrait déboucher sur l'utilisation de seulement deux bases ressources : d'une part, une base ressources « sociale » harmonisée, qui concernerait, par exemple, toutes les prestations ayant le caractère de minima sociaux et les autres prestations servies par la branche famille et, d'autre part, une base fiscale, qui serait conservée pour les prestations ponctuelles créées à des fins de politiques publiques sectorielles.



1 . L'évaluation des ressources pour l'attribution des prestations sociales : rôle et nature

1.1. La base d'un édifice redistributif de près de 120 milliards d'euros

1.1.1. Le système français de protection sociale repose largement sur l'évaluation des ressources des bénéficiaires

1. Nombre et diversité des dispositifs qui supposent une évaluation des ressources

La nature des droits ouverts et avantages ouverts ou calculés en fonction des ressources des bénéficiaires est, d'abord, extrêmement variée.

Si la présente étude ne porte pas sur le montant et le principe des droits ouverts, la **diversité des prestations** contribue à expliquer celle des modes d'appréciation des ressources elles-mêmes. Une importante famille de prestations concerne des aides monétaires directes non-fléchées, qui constituent un soutien général au revenu de leurs bénéficiaires, tels que les minima sociaux et la prime d'activité. D'autres prestations versées sous forme monétaire aux foyers concernés visent à compenser une charge particulière : c'est le cas, par exemple, des aides au logement. De nombreux droits sont également directement affectés au paiement d'une dépense spécifique, par exemple dans le domaine de la santé (complémentaire santé solidaire, aide médicale de l'Etat), de la dépendance ou de l'énergie (chèque-énergie). Enfin, l'accès à un bien ou service, ou sa tarification, peuvent dépendre des revenus de l'usager : tel est notamment la logique du logement social.

Tel est, en substance, le champ exploré par le présent rapport. Il aurait pu encore être étendu à d'autres domaines, tant le recours à l'évaluation des ressources des particuliers est répandu. Le niveau des revenus peut, par exemple, constituer un critère d'octroi d'une autorisation, ainsi que c'est le cas en matière de regroupement familial¹². Au-delà même des personnes publiques, certains acteurs du secteur social peuvent également soumettre leurs aides à des conditions de ressources, comme c'est le cas de l'association Les Restaurants du Cœur (« les Restos du cœur ») pour l'aide alimentaire qu'elle fournit. La présente étude se concentre toutefois sur les seuls dispositifs sociaux publics, qui constituent un ensemble déjà très diversifié, mais qui présentent un certain nombre de problématiques communes.

Le concept même de condition de ressources, ensuite, recouvre plusieurs réalités différentes.

¹² Articles L. 434-7 et R. 434-15 à R. 434-17 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA).



Certaines de ces conditions sont principalement des **conditions d'éligibilité** : le droit à la prestation est ouvert à toutes les personnes dont le revenu est inférieur à un seuil donné et qui remplissent par ailleurs les autres critères posés par les textes applicables. L'aide juridictionnelle ou la complémentaire santé solidaire en constituent des exemples, même si elles présentent également une forme de modulation limitée du niveau d'aide en fonction du revenu.

En parallèle, la plupart des prestations supposant l'appréciation des ressources prévoient à la fois des conditions de ressources et d'éligibilité, autour du principe suivant : le montant de l'aide accordée baisse à mesure que les revenus de la personne ou du foyer intéressés augmentent. Le système le plus simple est celui des tranches de revenu, pratiqué par exemple pour les bourses : le montant de la prestation correspond au placement dans une fourchette de revenus, selon un barème préétabli. Un système plus sophistiqué est celui des **prestations dites « différentielles »**. Dans leur forme élémentaire, les prestations différentielles sont celles qui visent à assurer un niveau de revenu minimal fixe à leurs bénéficiaires : un euro supplémentaire de revenu se traduit par un euro de baisse de l'aide.

Enfin, certains dispositifs prévoient seulement une évaluation des ressources pour calculer le montant de l'avantage octroyé, sans qu'il soit possible d'être exclu du bénéfice de la prestation par son revenu : il n'y a alors pas de condition de ressources à proprement parler. Ces **prestations universelles** modulées selon les revenus sont moins nombreuses, mais plusieurs dispositifs importants appartiennent à cette catégorie, comme les allocations familiales ou l'allocation personnalisée d'autonomie.

Les modes d'évaluation des ressources dépendent du rôle qu'elles jouent dans le fonctionnement de la prestation. Ainsi, une prestation différentielle requiert un degré de finesse beaucoup plus élevé dans l'appréciation des ressources, ce qui se traduit par des textes plus détaillés et par une évaluation aussi contemporaine que possible des ressources des bénéficiaires. *A contrario*, les dispositifs accompagnés de simples conditions d'éligibilité s'accommodent généralement de règles plus simples.

<i>Prestation ou avantage</i>	<i>Rôle des ressources</i>	<i>Présentation synthétique des ressources prises en compte</i>
Aide sociale à l'hébergement (art. L. 231-4 CASF)	Éligibilité et montant.	Toutes les ressources, sans précision à l'exception d'exclusions très ciblées (ex. : retraite du combattant). Prise en compte du patrimoine non productif de revenus.



Revenu de solidarité active (art. L. 262-2 CASF)	Eligibilité et montant. Calcul différentiel.	Ensemble large de ressources et textes détaillés. Inclusion de certains avantages en nature et des prestations familiales. Prise en compte du patrimoine non productif de revenus.
Allocation de solidarité aux personnes âgées (art. L. 815-1 CSS)	Eligibilité et montant. Calcul différentiel.	Ensemble large de ressources, sur la base du revenu brut (avant cotisations et CSG). Prise en compte du patrimoine non productif de revenus.
Assurance vieillesse des parents au foyer (art. L. 381-1 CSS)	Eligibilité.	Très variable selon le motif d'affiliation, avec six conditions de ressources imbriquées.
Prestation d'accueil du jeune enfant, complément familial, allocation de rentrée scolaire	Eligibilité et, pour une partie de la PAJE, montant.	Revenus nets catégoriels de l'impôt sur le revenu, avec quelques exclusions limitées.
Aides au logement (art. L. 822-5 CCH)	Eligibilité et montant.	Revenus nets catégoriels de l'impôt sur le revenu. Prise en compte du patrimoine au-dessus d'un seuil.
Prêt à taux zéro (art. L. 31-10-2 CCH)	Eligibilité.	Revenu fiscal de référence.
Complémentaire santé solidaire (art. L. 861-1 CSS)	Eligibilité et, pour partie, montant.	Proche du revenu de solidarité active, à quelques exceptions près (ex. : pas de prise en compte des revenus non imposables du patrimoine).
Allocation aux adultes handicapés (art. L. 815-24 CSS)	Eligibilité et montant. Calcul différentiel.	Base proche de celles des allocations familiales, moyennant de nombreux aménagements (abattements sur les revenus d'activité, exclusions liées au handicap).
Prime d'activité (art. L. 841-1 CSS)	Eligibilité et montant. Traitement favorable des revenus professionnels.	Base proche de celle du revenu de solidarité active. Pas de prise en compte du patrimoine.



Allocation de solidarité spécifique (art. L. 5423-1 c. travail)	Eligibilité et montant.	Revenu net imposable. Pas de prise en compte du patrimoine.
---	-------------------------	---

Tableau n° 1 : tableau présentant le rôle des ressources et leur mode d'évaluation dans certaines prestations

Le mode de délivrance des prestations a également des incidences sur l'évaluation des ressources.

Les dispositifs et prestations concernés par l'appréciation des ressources sont généralement des droits « **quérables** » : ils doivent être demandés par les personnes concernées, qui fournissent à cet effet divers justificatifs de leur situation personnelle, notamment en ce qui concerne leurs revenus. Ce n'est que très exceptionnellement que des prestations dites « **portables** », ou **automatiques**, sont mises en place : c'est le cas du chèque énergie, envoyé spontanément par l'administration à ses bénéficiaires.

Entre les deux, pourraient se développer des prestations « quérables » faisant l'objet d'une notification automatique au bénéficiaire. La secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports, chargée de l'éducation prioritaire a annoncé que les bourses de collège et de lycée pourraient faire l'objet d'une telle réforme dès 2022.

L'instruction même des demandes peut se dérouler de façons très différentes.

A une extrémité du spectre, les prestations familiales sont largement fondées sur des données récupérées par les caisses d'allocations familiales (CAF) auprès de l'administration fiscale, depuis la fin des années 2000. A l'autre, les prestations facultatives d'aide sociale délivrées par les collectivités territoriales sont généralement attribuées au terme d'une évaluation personnalisée des besoins des demandeurs, fondée tant sur leurs revenus que sur leurs charges.

Le principe du « Dites-le nous une fois », prévu en des termes généraux à l'article L. 114-8 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA), et le potentiel ouvert par les interconnexions entre systèmes informatiques, ont fortement renouvelé la question de la délivrance des prestations sociales¹³. La possibilité de récupérer automatiquement certaines données pour dispenser le bénéficiaire de les déclarer, tout en fiabilisant leur contenu, a déjà entraîné d'importantes réformes (cf. 2.1.2).

Celles-ci pourraient être prolongées, demain, par des dispositifs dans lesquels les bénéficiaires d'un droit en seraient automatiquement informés par l'administration. Pour faciliter le déploiement de cette approche, le projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures

¹³ V. à ce propos : Laurent Caussat, Antoine Delattre, Michel Fuzeau et Emmanuelle Walraet, *La modernisation de la délivrance des prestations sociales*, rapp. IGF – IGAS, juin 2017.



de simplification de l'action publique prévoit de modifier le code des relations entre le public et l'administration pour permettre des échanges proactifs de données aux fins d'informer les bénéficiaires sur leurs droits¹⁴.

2. Rôle qualitatif et quantitatif des dispositifs concernés

Les dispositifs qui supposent une évaluation des ressources concernent de larges pans de l'action publique.

D'abord dans le champ social, au sens large : cohésion sociale (revenu de solidarité active, aide sociale facultative des collectivités locales), politique de l'emploi (garantie jeune, allocation de solidarité spécifique), santé (aide médicale de l'Etat, complémentaire santé solidaire).

Mais la politique du logement en fait aussi un usage abondant, à travers les allocations de logement, mais également l'attribution des logements sociaux ou le fonds de solidarité pour le logement (FSL). Des conditions de ressources accompagnent encore les grandes politiques d'équipement et d'aménagement, pour faciliter l'accès de chacun aux services essentiels dans le domaine de l'énergie (chèque énergie) ou du transport (tarification sociale, prévue à l'article L. 1113-1 du code des transports). Certains avantages fiscaux sont aussi placés sous conditions de ressources.

Il n'est pas jusqu'aux politiques régaliennes qui soient concernées, à travers l'aide juridictionnelle. Au total, et sans prendre en compte les dispositifs locaux facultatifs, la présente étude identifie plus de trente dispositifs nationaux qui supposent une évaluation des ressources (cf. annexe n° 4).

Les particularités de la politique publique dans laquelle s'inscrit un dispositif sous conditions de ressources sont susceptibles d'influer sur les modalités d'évaluation de celles-ci. A titre d'exemple, une des justifications du mode particulier de calcul des revenus pour les bourses sur critères sociaux de l'enseignement supérieur (BCS), qui ne permet pas de déduire les pensions alimentaires versées, tient aux particularités du public des étudiants : ceux-ci pouvant être détachés du foyer fiscal de leurs parents et recevoir une pension alimentaire, il s'agit de neutraliser les effets de cette déductibilité sur l'assiette des ressources.

Le coût agrégé des dispositifs concernés, aussi bien que le nombre de leurs bénéficiaires, donnent à toute modification, serait-elle simplement paramétrique, une ampleur potentiellement considérable.

Le coût agrégé des dispositifs concernés, sans compter les abandons de recettes des services publics locaux et les aides sociales facultatives des collectivités territoriales, avoisine les 120 milliards d'euros. Sur ce total, les aides de la branche famille, les aides au logement et les divers minima sociaux, tels que le revenu de solidarité active et l'allocation aux adultes handicapés (AAH), représentent les principaux enjeux

¹⁴ Article 50 du projet de loi, modifiant l'article L. 114-8 du CRPA.



financiers. A côté de ces grandes prestations, de multiples dispositifs d'ampleur plus modeste sont également placés sous conditions de ressources. Certains, d'ailleurs, ne font pas l'objet d'études chiffrées par les administrations gestionnaires ; d'autres ne dépassent pas les quelques dizaines de millions d'euros, comme l'allocation de veuvage.

L'ampleur réelle des dispositifs facultatifs qu'instituent les collectivités territoriales est pour sa part très mal connue. Les comptes par fonction des collectivités territoriales permettent d'estimer à environ 1,9 milliard d'euros les dépenses comptabilisées au titre de l'aide sociale facultative, dont 1 milliard d'euros environ pour le bloc communal, et environ 900 millions d'euros pour les prestations instituées par les départements. Le coût de la tarification sociale des services publics – ou, plus exactement, la perte de recettes qu'elle engendre –, ne fait pas l'objet d'estimation.

L'étude de cas ici réalisée sur une commune urbaine de taille moyenne laisse penser que l'enjeu pour les finances publiques est substantiel. Les services publics susceptibles d'être concernés par la prise en compte des ressources représentant 10 à 15 milliards d'euros, une simple règle de trois appliquant les données constatées dans la commune étudiée – coût de la tarification sociale se montant à près du quart des budgets concernés – impliquerait un coût agrégé de quelques milliards d'euros. Si ce constat n'a, à l'évidence, aucune portée statistique, il permet de supposer que les enjeux financiers de la tarification sociale des services publics ne sont pas anecdotiques.

Encadré n° 1 – Les dispositifs sous conditions de ressources de la commune d'Olivet (Loiret) et de la métropole de Saint-Etienne (Loire)

La commune d'Olivet (environ 22 000 habitants dans la métropole d'Orléans) a institué plusieurs tarifications sociales de ses services. Pour la petite enfance, les dispositifs sous conditions de ressources sont basés sur le barème national de la participation des familles de la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF). Les ressources sont établies directement par la CAF compétente, ou recalculées par la commune à partir de l'avis d'imposition. Pour les activités périscolaires, l'accueil de loisirs sans hébergement (ALSH) et la restauration scolaire, la commune utilise le quotient familial fourni par les CAF, qui est disponible aisément pour les familles. Pour les dispositifs à destination des personnes âgées (notamment le portage des repas), la commune utilise le revenu net imposable, à des fins de simplicité. Au total, le coût de la tarification sociale est estimé à un peu moins de 300 000 euros, soit 20 à 25 % du budget des services concernés.

La métropole de Saint-Etienne (environ 400 000 habitants) a mis en place de nombreux dispositifs de soutien, qui représentent environ 4 millions d'euros relatifs à des prestations différentes : aide aux seniors, éducation et aides sociales directes. La métropole recourt notamment au quotient familial pour le volet « famille – enfance » de son action dans le domaine social. Pour les aides financières directes, le



centre communal d'action sociale (CCAS) se fonde sur le reste à vivre, qui prend en compte, d'une part, l'ensemble des ressources, d'autre part, certaines charges, pour les trois derniers mois, enfin, le nombre d'unités de consommation.

Comme les montants globaux peuvent le laisser envisager, les dispositifs qui relèvent du champ de l'étude concernent un nombre très important de bénéficiaires. Les seuls minima sociaux couvraient environ 6,9 millions de personnes à la fin de l'année 2018, en comptant les conjoints et enfants à charge, soit plus de 10 % de la population française¹⁵. Les prestations servies par le réseau des CAF en atteignent, quant à elles, près de la moitié. En prenant en compte les parcours de vie dans leur ensemble – le bénéficiaire de dispositifs sous conditions de ressources peut, plus tard, ne plus en avoir usage –, il est probable qu'une très grande majorité des Français ont déjà bénéficié une fois dans leur vie d'un dispositif ou d'une prestation liés aux ressources.

Ce constat implique, d'une part, que toute modification des paramètres du système peut avoir d'importants impacts sur une part significative de la population : elle doit donc être pensée avec soin. D'autre part, cette diversité des bénéficiaires a pour corollaire la diversité des revenus qu'ils perçoivent. A titre d'exemple, si seuls 13 % des bénéficiaires du RSA percevaient un revenu salarié fin 2016, 20 % avaient une activité indépendante, environ deux fois plus que dans la population générale¹⁶. Ces ratios varient beaucoup selon les prestations : un tiers des bénéficiaires de l'AAH, 50 % de ceux des aides au logement et 83 % de ceux du complément familial perçoivent des revenus salariés ; ils sont respectivement 10 %, 23 % et 6 % à déclarer des revenus d'activité non salariée¹⁷.

Les publics concernés, enfin, varient beaucoup d'une prestation à l'autre : la prime d'activité est ainsi susceptible d'être ouverte à une grande partie des salariés aux faibles revenus d'activité, alors que les allocations familiales ou les bourses peuvent atteindre des foyers appartenant aux déciles supérieurs des revenus.

<i>Prestation ou avantage</i>	<i>Coût annuel 2019 (Md€)</i>	<i>Nombre de bénéficiaires 2018 (milliers)</i>
Aide sociale à l'hébergement (art. L. 231-4 CASF)	1,274	122
Revenu de solidarité active	11,27	1 903
Allocation de solidarité aux personnes âgées (art. L. 815-1 CSS)	1,845	568,1

¹⁵ DREES, *op. cit.*, p. 8.

¹⁶ DREES, *op. cit.*, p. 151.

¹⁷ DSER de la CNAF, étude de juin 2020.



Pension de réversion sous condition de ressources (art. L. 353-1 CSS)	8,520	Env. 5 000
Assurance vieillesse des parents au foyer (art. L. 381-1 CSS)	4,985	N/A
Prestation d'accueil du jeune enfant	10,93	2 087 (foyers)
Complément familial (art. L. 522-1 CSS)	2,288	907 (foyers)
Allocation de rentrée scolaire (art. L. 543-1 CSS)	2,032	3 135 (foyers)
Aides au logement (art. L. 822-5 CCH)	16,96	6 606
Prêt à taux zéro (art. L. 31-10-2 CCH)	1,062	N/A
Complémentaire santé solidaire (art. L. 861-1 CSS) ¹⁸	2,7	Env. 6 900
Allocation aux adultes handicapés (art. L. 815-24 CSS)	9,708	1 194
Prime d'activité (art. L. 841-1 CSS)	5,517	3 156
Allocation de solidarité spécifique (art. L. 5423-1 c. travail)	1,980	379,7

Tableau n° 2 : tableau présentant le coût et le nombre de bénéficiaires des principales prestations du champ de l'étude¹⁹

*

¹⁸ Les textes instituant la C2S étant entrés en vigueur à compter de novembre 2019, les chiffres correspondent à la somme des coûts et effectifs de la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C) et de l'aide au paiement d'une complémentaire santé (ACS).

¹⁹ Sources : comptes de la protection sociale 2019 (chiffres semi-définitifs) ; loi de règlement du budget 2019 ; rapport 2019 du fonds d'activité de la complémentaire santé solidaire ; communication DSS (nombre de bénéficiaires de la C2S et des prestations familiales ; pour ces prestataires, le nombre de foyers représente un effectif à un instant donné, et non la totalité des foyers ayant bénéficié au moins une fois de la prestation lors de l'année considérée). Sont retenues les prestations et avantages dont l'éligibilité est placée sous conditions de ressources et qui représentent un volume de plus de 1 Md€. Les dispositifs fiscaux qui comprennent à la fois des volets sous conditions de ressources et des volets n'en relevant pas (TVA à 5,5 % pour l'accession sociale à la propriété, exonérations de taxe d'habitation) ne sont pas mentionnés.



Ces différents éléments de constat impliquent un double faisceau de contraintes. D'une part, le coût et le nombre de bénéficiaires créent un effet de levier considérable : une modification très marginale des textes et des conditions applicables peut avoir des conséquences financières qui se chiffrent en centaines de millions d'euros. D'autre part, la diversité des prestations peut imposer une réflexion différenciée selon l'objectif poursuivi par le dispositif soumis à évaluation des ressources, selon son mode de calcul (prestation différentielle ou non) et selon le public concerné.

1.1.2. Les fondements des conditions de ressources sont anciens mais restent débattus

1. Les fondements historiques

L'intervention publique en matière sociale résulte d'une **substitution progressive aux œuvres de l'Église**. La laïcisation de l'assistance aux plus démunis est actée par la Révolution. La Constitution du 3 septembre 1791 prévoit la création d'un établissement général des secours publics. L'article 21 de la Constitution du 24 juin 1793 dispose que « les secours publics sont une dette sacrée ». Il ne s'agit plus d'une charité mais d'un devoir moral de l'Etat. L'assistance n'est cependant véritablement reconnue comme un droit qu'à compter des grandes lois de la fin du XIX^e et du début du XX^e siècles, en particulier la loi du 15 juillet 1893 sur l'assistance médicale gratuite et la loi du 14 juillet 1905 sur l'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables²⁰.

Ces lois visent les **personnes « privées de ressources »**. La formule était déjà employée par l'article 1^{er} de la loi du 7 août 1851 sur les hôpitaux et les hospices. Elle vise un public plus large que celui des indigents. Les bénéficiaires ne doivent pas nécessairement être inscrits sur les listes des bureaux de bienfaisance ou présenter un certificat de non-imposition. Il peut également s'agir de personnes qui sont privées de ressources le jour où la maladie ou la vieillesse survient. En matière d'assistance aux vieillards, l'article 20 de la loi du 14 juillet 1905 crée une allocation dont le montant varie en fonction des ressources de l'intéressé et prévoit qu'il n'est pas tenu compte, dans les limites qu'il précise, des ressources provenant de l'épargne et de la bienfaisance privée.

Les grandes lois d'assistance reposaient sur des **principes qui façonnent encore aujourd'hui le droit de l'aide sociale**²¹. Il s'agit en premier lieu d'un droit alimentaire, fondé sur les besoins de la personne, qui sont couverts par une pluralité de prestations versées sans contrepartie. C'est en deuxième lieu un droit subjectif, reconnu à la personne qui en remplit les conditions légales en fonctions de critères mettant en cause sa situation personnelle : le demandeur doit apporter la preuve de

²⁰ On peut également mentionner la loi du 27 juin 1904 sur le service des enfants assistés et les lois des 17 juin et 14 juillet 1913 relative à l'assistance aux femmes en couches et aux familles nombreuses.

²¹ M. Borgetto et R. Lafore, *Droit de l'aide et de l'action sociale*, LGDJ, 10^{ème} édition, p. 118.



son état de besoin. En dernier lieu, l'aide sociale est un droit subsidiaire qui n'a vocation à jouer qu'à la condition que le demandeur ne puisse subvenir à ses besoins par ses propres moyens ou par la mise en jeu d'autres droits, en particulier des droits sociaux ou des créances d'aliments.

L'institution de la Sécurité sociale en 1945 procède d'une logique différente, inspirée de l'assurance plutôt que de l'assistance. Le versement des prestations ne repose pas sur l'insuffisance des ressources de l'intéressé pour faire face à ses besoins mais sur l'ouverture de droits en contrepartie d'une cotisation. La Sécurité sociale s'inscrit ainsi dans la continuité des lois sur les assurances sociales des années 1928 et 1930. Elle s'en démarque par sa vocation universelle, ce qui s'est traduit notamment par la suppression du plafond d'affiliation qui conduisait à distinguer, au sein de la catégorie des salariés, les personnes obligatoirement prises en charge par les assurances sociales et celles dont les revenus étaient jugés suffisamment élevés pour qu'elles choisissent librement leur couverture²².

La généralisation d'une protection sociale à l'ensemble de la population n'a pas fait disparaître les anciens dispositifs d'assistance, qui se sont maintenus au profit de personnes insuffisamment prises en charge par la sécurité sociale. Le décret-loi n° 53-1186 du 29 novembre 1953 relatif à la réforme des lois d'assistance les a refondus sous l'appellation d'« aide sociale ». L'aide sociale est néanmoins restée spécialisée par catégories de population : aide sociale à l'enfance, aide sociale aux personnes âgées, aide sociale aux personnes handicapées, etc.

C'est également par catégories de population que s'est d'abord développé le **système des minima sociaux**²³. Ces allocations destinées à garantir un niveau de revenu empruntent à la fois aux prestations d'assurance, par la prise en charge automatique d'une perte de ressources, et aux prestations d'aide sociale par leur caractère non contributif. Certaines d'entre elles sont d'ailleurs servies et parfois même financées par la sécurité sociale, ce qui a contribué à brouiller la frontière avec l'aide sociale.

Le **rôle de solidarité de la sécurité sociale**, qui coexiste depuis l'origine avec la dimension assurantielle, s'est en effet accentué avec le temps par l'affirmation du caractère non contributif de certaines prestations (frais de santé, prestations familiales) ou par leur ciblage sur les personnes en ayant le plus besoin (prestations familiales), ce qui peut donc conduire à subordonner l'attribution d'une prestation servie par un organisme de sécurité sociale à l'appréciation des ressources du bénéficiaire.

²² R. Pellet et A. Skrzyrbak, *Droit de la protection sociale*, PUF, p. 53 et s.

²³ Allocation de solidarité aux personnes âgées (ex minimum vieillesse, 1941), allocation supplémentaire d'invalidité (1957), allocation aux adultes handicapés (1975), allocation parent isolé (1976), allocation de veuvage (1980) ou encore allocation de solidarité spécifique (1984) pour ne citer qu'elles.



Il s'agit cependant toujours de couvrir un risque. Toute autre est la logique ayant présidé à la **création du revenu minimum d'insertion**, auquel a succédé le revenu de solidarité active, et qui vise à ce que toute personne ait « des moyens convenables d'existence ». Mais ce n'est pas un revenu de base ou un revenu universel. Conformément aux principes habituels de l'aide sociale, l'allocation a un caractère subsidiaire. Elle n'est versée qu'aux personnes dont les ressources n'atteignent pas un niveau garanti.

Enfin, en complément des prestations sociales obligatoires, qu'elles relèvent de la sécurité sociale ou de l'aide sociale, les politiques sociales reposent aussi sur les **initiatives discrétionnaires des collectivités publiques**, des organismes de sécurité sociale ou des personnes privées. L'« action sociale » regroupe ainsi un ensemble d'interventions très diverses, qu'il s'agisse de verser des prestations supplémentaires ou améliorées (on parle ainsi de l'« aide sociale facultative » des départements) ou de financer des services ou des équipements. La tarification sociale des services publics participe de la même démarche. Compte tenu de son caractère supplétif, l'action sociale tient le plus souvent compte des ressources des personnes qu'elle vise.

2. Les fondements juridiques

La mise en œuvre de politiques sociales répond à des **exigences constitutionnelles**. Leur fondement se trouve principalement aux dixième et onzième alinéas du Préambule de la Constitution de 1946 qui disposent, respectivement, que « *La Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement* » et qu'elle « *garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs* ». Le Conseil constitutionnel juge ainsi que ces dispositions impliquent « la mise en œuvre d'une politique de solidarité nationale en faveur de la famille » (décision n° 97-393 DC du 18 décembre 1997) et que le régime des allocations familiales a pour objet la mise en œuvre de cette exigence (décision n° 2014-706 DC du 18 décembre 2014, pt. 34). De la même manière, la création de la couverture maladie universelle visait à garantir le droit à la protection de la santé affirmé par le onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 (décision n° 99-416 DC du 23 juillet 1999).

D'autres accroches constitutionnelles existent, par exemple l'objectif de valeur constitutionnelle que constitue la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent (décision n° 98-403 DC du 29 juillet 1998), objectif à l'aune duquel sont appréciées les dispositions relatives aux aides au logement (CE, 15 octobre 2018, *Fondation Abbé Pierre et autres*, n° 414969), ou encore, pour l'aide juridictionnelle, le principe de la garantie des droits énoncé à l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (CE, 26 septembre 2005, *Union des familles en Europe*, n° 257413, aux tables).

Le **législateur dispose d'une large marge de manœuvre** pour choisir les modalités qui lui paraissent les plus appropriées pour assurer la mise en œuvre de ces



exigences constitutionnelles. Il peut en particulier créer des prestations sous condition de ressources ou placer sous condition de ressources des prestations existantes. Une telle condition est généralement regardée comme étant en rapport avec l'objet de la prestation (v. par exemple pour la couverture maladie universelle, la décision n° 99-416 DC du 23 juillet 1999 précitée, pt. 10). La question a été débattue pour les prestations familiales au motif que ces prestations assurent une solidarité entre les personnes sans enfant et les familles et qu'elles devraient donc bénéficier à toutes les personnes ayant des charges de famille. Mais le Conseil constitutionnel a écarté l'existence d'un principe fondamental reconnu par les lois de la République d'universalité des allocations familiales (décision n° 97-393 DC du 18 décembre 1997, p. 29) avant de juger qu'en prévoyant que le montant des allocations familiales varie en fonction des ressources du ménage, le législateur a institué une différence de traitement en lien direct avec l'objet de ces allocations (décision n° 2014-706 DC du 18 décembre 2014, pt. 34).

S'il est donc loisible au législateur de soumettre une prestation sociale à une condition de ressources, **il appartient au pouvoir réglementaire de fixer le plafond de ressources** ainsi que, le cas échéant, ses modalités de révision, de façon à respecter les exigences constitutionnelles dont la prestation assure la mise en œuvre. Le Conseil constitutionnel en a jugé ainsi à propos de la participation des assurés à la prise en charge de leurs frais de santé (décision n° 2007-558 DC du 13 décembre 2007), des prestations familiales (avec cette précision que le plafond fixé par le pouvoir réglementaire doit être apprécié « *en tenant compte des autres formes d'aides aux familles* », décision n° 97-393 DC du 18 décembre 1997, p. 34) ou encore du plafond au-delà duquel les bénéficiaires de la complémentaire santé solidaire doivent acquitter une cotisation (décision n° 2015-460 QPC du 26 mars 2015). Le Conseil d'Etat avait déjà eu l'occasion de statuer sur une délibération de l'assemblée territoriale de Nouvelle-Calédonie faisant dépendre l'éligibilité aux prestations familiales et leur montant des ressources du ménage et il avait jugé que les modalités de détermination des seuils de revenus arrêtés par l'assemblée ne portaient pas atteinte en l'espèce au principe général en vertu duquel la Nation assure à la famille les conditions nécessaires à son développement et garantit, notamment à l'enfant et à la mère, la sécurité matérielle (Section, 6 juin 1986, *Fédération des fonctionnaires, agents et ouvriers de la fonction publique et autre*, au recueil).

S'agissant de **la tarification des services publics**, il est jugé de manière ancienne que « la fixation de tarifs différents applicables, pour un même service rendu, à diverses catégories d'usagers d'un service implique, à moins qu'elle ne soit la conséquence nécessaire d'une loi, soit qu'il existe entre les usagers des différences de situation appréciables, soit qu'une nécessité d'intérêt général en rapport avec les conditions d'exploitation du service commande cette mesure » (CE, Section, 10 mai 1974, *Denoyez et Chorques*, au recueil).

Les différences de ressources entre usagers n'ont pas toujours de rapport avec l'objet du service public en cause. La jurisprudence fonde plus volontiers les



différenciations tarifaires en fonction des ressources sur **l'existence d'un intérêt général**. C'est ainsi que le Conseil d'Etat a validé le barème des tarifs d'une crèche variant en fonction des ressources des familles compte tenu, d'une part, du mode de financement de la crèche, qui faisait appel dans des proportions significatives aux participations versées par les usagers de ce service public à caractère administratif, et, d'autre part, de l'intérêt général qui s'attache à ce que la crèche puisse être utilisée par tous les parents qui désirent y placer leurs enfants, sans distinction selon les possibilités financières dont dispose chaque foyer (CE, 20 janvier 1989, *Centre communal d'action sociale de La Rochelle*, n° 89691, au recueil). Le même raisonnement a été tenu pour les cantines scolaires (CE, 10 février 1993, *Ville de La Rochelle*, n° 95863, inédit) et pour les centres de loisirs (CE, 18 mars 1994, *Mme Dejonckere et autres*, n° 140870, aux tables, jugeant au passage que la commune avait pu se fonder sur les revenus imposables pour évaluer les ressources de chaque foyer, en dépit de l'écart qui peut exister entre les ressources réelles d'un foyer et son revenu imposable).

Le Conseil d'Etat a cependant abandonné le critère du mode de financement du service en jugeant, à propos des écoles de musique, qu'eu égard à l'intérêt général qui s'attache à qu'elles puissent être fréquentées par les élèves qui le souhaitent, sans distinction selon leurs possibilités financières, une modulation tarifaire en fonction des ressources des familles ne méconnaissait pas le principe d'égalité entre les usagers du service public (CE, Section, 29 décembre 1997, *Commune de Gennevilliers*, n° 157425, au recueil). Il est ce faisant revenu sur sa jurisprudence selon laquelle une telle modulation tarifaire n'était pas justifiée par un motif d'intérêt général (CE, Section, 26 avril 1985, *Ville de Tarbes*, n° 41169, au recueil).

L'établissement de tarifs différenciés selon les ressources des usagers est **une simple faculté**, comme le relève la décision *Commune de Gennevilliers*. Cette faculté est, désormais, consacrée par la loi du 29 juillet 1998 d'orientation de lutte contre les exclusions, dont l'article 147 dispose que : « *Les tarifs des services publics administratifs à caractère facultatif peuvent être fixés en fonction du niveau du revenu des usagers et du nombre de personnes vivant au foyer. Les droits les plus élevés ainsi fixés ne peuvent être supérieurs au coût par usager de la prestation concernée. Les taux ainsi fixés ne font pas obstacle à l'égal accès de tous les usagers au service.* ».

Les principes ci-dessus ne valent que pour les services publics administratifs. S'agissant des services publics à caractère industriel et commercial, une tarification sociale ne repose pas sur une différence de situation ou un motif d'intérêt général en rapport avec le service public (CE, 17 décembre 1982, *Préfet de la Charente-Maritime*, n° 23293, au recueil). S'agissant plus particulièrement des services publics industriels et commerciaux locaux, le financement du service doit reposer en principe sur les seuls tarifs (art. L. 2224-1 du CGCT pour les communes) et ces derniers ne peuvent excéder le prix de revient, ce qui fait obstacle à une modulation à raison des ressources (CE, 2 avril 1997, *Commune de Montgeron*, n° 124883, aux



tables). Celle-ci doit donc être prévue par la loi, comme c'est, par exemple, le cas en matière de transports publics de voyageurs.

3. Les fondements philosophiques

Il n'existe pas, en soi, de justification théorique dédiée de l'opportunité de prendre en compte les ressources pour déterminer l'accès à un droit ou son importance ni, *a fortiori*, de la manière dont ces ressources doivent être évaluées. Toutefois, des réflexions sur la justice président, de manière plus ou moins consciente, à l'ensemble des débats sur les conditions de ressources. Le Conseil d'Etat, dans son étude de 1996 sur le principe d'égalité, évoquait déjà la question des distinctions faites entre individus selon leur condition socio-économique, en relevant que les conceptions modernes de la justice avaient « **porté la notion d'équité au-delà, et non en-deçà, du concept démocratique d'égalité devant la loi** »²⁴.

De ce fait, **la notion de « ressources » et leur périmètre** est au cœur de controverses doctrinales, qui renvoient indirectement aux débats techniques des gestionnaires et des administrations. L'approche par les « ressources » des individus, centrale dans les théories de la justice modernes, est ainsi remise en cause par certains penseurs, au premier rang desquels Amartya Sen. Dans cette conception, la mesure même des ressources individuelles devient illusoire : « *les ressources dont dispose une personne (...) sont parfois des indicateurs très imparfaits de la liberté dont elle jouit réellement de faire ceci ou d'être cela* »²⁵. Sans aller jusqu'à une critique aussi profonde, les théoriciens de la justice se fondent généralement sur une **conception très extensive des « ressources »** qu'il convient de prendre en compte²⁶.

Ces suggestions philosophiques pointent une tension récurrente à laquelle est confrontée toute réflexion sur les conditions de ressources. Une vision théorique de ces conditions justifie une appréhension très exhaustive des ressources des individus. Dans cette optique, l'exclusion d'une ressource risque de susciter une rupture d'équité : une personne peut recevoir le même niveau de transferts qu'une autre alors qu'elle bénéficie de ressources de départ plus élevées, mais qui n'ont été que partiellement comptées dans l'assiette de la prestation concernée. Dans le même temps, la prise en compte exhaustive des ressources se heurte à des obstacles pratiques, liés notamment à la charge déclarative. Ces obstacles peuvent nuire à l'accès aux droits et donc à la finalité même des dispositifs : à trop vouloir ménager l'équité des dispositifs, on en vient ainsi, paradoxalement, à nuire à la justice sociale. Il y a, au total, un conflit entre une vision que l'on pourrait qualifier d'*abstraite* de cette justice, qui promeut des conditions de ressources larges et exhaustives, et une vision *concrète*, qui souligne ce que cet effort peut avoir de contreproductif.

²⁴ Conseil d'Etat, *Sur le principe d'égalité*, rapport public annuel n° 48, Paris : La Documentation française, 1996, p. 85.

²⁵ Amartya Sen, *Repenser l'inégalité*, Paris : Points, 2012, p. 67.

²⁶ V., pour un exemple, la définition des ressources données par Ronald Dworkin, *Justice pour les hérissons. La vérité des valeurs*, Genève : Labor et Fides, 2015.



Enfin, le principe même de la mise sous condition de ressources des prestations sociales est critiqué par plusieurs courants de pensée. Certains d'entre eux, qui connaissent une audience accrue dans les dernières années, revendiquent l'abolition même des conditions de ressources, à travers la promotion d'un revenu de base ou d'une « *allocation universelle* », selon le terme de Philippe Van Parijs. Ces conceptions remettent en cause le principe de la conditionnalité des prestations sociales, auxquelles il est reproché d'induire, sur le plan pratique, une série d'inconvénients – non-recours, « trappes à inactivité », etc. – et de ne pas permettre, sur le plan théorique, une liberté de choix de son activité et d'usage de son temps. Ce débat dépasse évidemment le cadre de la présente étude, même si la simplification de l'évaluation de ressources peut atténuer certains des défauts attribués au système actuel.

*

Malgré leur grand empirisme et leur ancienneté, les modalités d'évaluation des ressources font toujours l'objet de débats, y compris sur le plan de leur contribution à l'équité et à la justice sociale. La grande technicité de leur mise en œuvre pratique, qui fait l'objet des développements suivants, ne saurait donc occulter les questions d'ensemble qu'elles posent : faut-il faire converger les bases ressources de l'aide sociale, des minima sociaux et des prestations sous conditions de ressources de la sécurité sociale ? Doit-on retenir une approche large ou une vision étroite des « ressources » prises en compte, et au nom de quelle conception de l'équité ?

1.1.3. Les « bases ressources » des prestations sociales sont définies par plusieurs organes nationaux et locaux

1. La notion de « base ressources »

La base ressources peut être définie comme la manière de mesurer les ressources d'un postulant à une prestation sociale pour déterminer s'il y est éligible ou pour fixer le montant. Dit autrement, il s'agit du filtre à travers lequel la situation réelle du bénéficiaire – revenus perçus, autres allocations – est transformée en un chiffre unique, qui est ensuite comparé aux seuils fixés, en règle générale par le pouvoir réglementaire. Cette notion peut être rapprochée de celle d'assiette en droit fiscal. Certaines des solutions dégagées dans cette matière, en ce qui concerne l'imposition des revenus des particuliers, croisent d'ailleurs les questions qui se posent actuellement en matière sociale.

Encadré n° 2 – La notion de « revenu » en droit fiscal

Aussi paradoxal que cela puisse paraître, le code général des impôts, qui consacre ses articles 1^{er} A à 204 N à l'impôt sur le revenu, **ne définit pas la notion de « revenu »** : l'article 1^{er} A identifie une liste de catégories de revenus (fonciers, industriels et commerciaux, agricoles, traitements et salaires etc...), dont les règles d'imposition sont ensuite détaillées par le code.



Faute de définition générale de la notion de revenu, les sources d'enrichissement non visées par le CGI sont, en principe, non imposées ; toutefois, d'une part, la loi a progressivement élargi les catégories de revenus soumis à l'impôt (taxation en principe générale des plus-values depuis 1976, notamment), d'autre part, la catégorie des « bénéfiques non commerciaux », interprétée de manière compréhensive par la jurisprudence, joue le rôle de « catégorie balai ».

On passe des revenus bruts catégoriels (sachant que les salaires « bruts », au sens du droit fiscal, ne correspondent pas aux salaires bruts utilisés pour l'assiette des cotisations sociales) **aux revenus nets catégoriels, par soustraction des charges**, parfois évaluées de manière forfaitaire sauf option contraire (ex : l'abattement de 10% pour frais professionnels des revenus salariaux). La somme des revenus nets catégoriels constitue la base ressources des aides au logement²⁷.

La somme des revenus nets catégoriels constitue le revenu brut global, apprécié au niveau du foyer fiscal : paradoxalement, des revenus nets additionnés forment un revenu brut ; mais la contradiction n'est qu'apparente, dans la mesure où les charges qui vont être déduites du revenu brut global pour passer au revenu net global sont des charges générales, qui ne sont pas rattachables à une catégorie de revenus et qui sont listées au II de l'article 156 du CGI ; les principales de ces charges sont les pensions alimentaires versées et la partie de la CSG qui est déductible.

Le revenu net global fait, enfin, l'objet d'abattements spéciaux, notamment au profit des contribuables âgés de plus de 65 ans ou invalides percevant moins de 24 640 euros de revenu, **ce qui permet d'obtenir le revenu net imposable**, qui est le revenu soumis au barème général progressif de l'impôt sur le revenu. Sont, toutefois, exclus du revenu net imposable les revenus soumis à un taux d'imposition forfaitaire, principalement le prélèvement forfaitaire unique pour les revenus de capitaux mobiliers.

L'impôt sur le revenu est donc, au total, assis sur des revenus nets de charges, globalisés, avec application d'un barème conjugalisé (notion de foyer fiscal) et familialisé (quotient familial), sauf application d'un prélèvement forfaitaire à certains revenus. Il prend en outre en compte de multiples dispositifs incitatifs, qui passent par l'exonération de certains revenus, des abattements, et enfin des crédits d'impôt, sans incidence sur le revenu net imposable mais ayant un impact sur l'impôt finalement payé.

Le taux de l'impôt dû au titre d'une année N est celui qui résulte de l'application des règles précédentes aux revenus de l'année N-2 ; en revanche, depuis l'instauration du prélèvement à la source, ce taux frappe, pour la plupart des revenus, ceux qui sont encaissés lors de l'année N.

²⁷ Art. R. 822-4 CCH.



Enfin, le revenu fiscal de référence (RFR), dont le régime est fixé à l'article 1417 du CGI, part du revenu net imposable auquel on ajoute certains revenus exonérés d'impôt (exemple : rémunération du salarié détaché à l'étranger) ou soumis à un prélèvement libératoire (exemple : revenus des capitaux mobiliers), ainsi que certains abattements et charges déductibles du revenu (abattement de 40 % sur les dividendes par exemple)²⁸.

Le RFR est donc toujours au minimum égal au revenu net imposable (c'est le cas pour la majorité des contribuables) ou plus élevé ; il constitue la base ressources de diverses prestations (aide juridictionnelle, bourses des collèges, attribution d'un logement social), mais a également un rôle fiscal : la contribution exceptionnelle sur les hauts revenus est, ainsi, assise sur le RFR.

Les différents « revenus » au sens du droit fiscal sont, ainsi :

- les revenus bruts catégoriels ;
- les revenus nets catégoriels, dont la somme constitue le revenu brut global ;
- le revenu net global ;
- le revenu net imposable ;
- le revenu fiscal de référence.

Si des textes prévoient des formes de « bases ressources » depuis le début du XX^e siècle (cf. 1.1.2.1), et si les questions d'interprétation de ces textes quant aux ressources des intéressés ne sont pas neuves²⁹, le terme lui-même semble se généraliser dans la littérature technique à la fin des années 1980, concomitamment à la création du revenu minimum d'insertion. Ce nouveau vocable témoigne de la complexité croissante de l'appréhension du revenu, qui fait alors l'objet de textes de plus en plus divers et précis. Il est aujourd'hui d'usage général.

Comme pour la détermination de l'assiette de l'impôt sur le revenu, la composition de la base ressources d'une prestation repose sur des **modalités d'intégration dans la base qui diffèrent en fonction des catégories de revenu**. Ces revenus « catégoriels » – même s'ils ne portent pas ce nom en matière sociale – sont ensuite additionnés pour être comparés aux seuils de revenus ou à la formule de calcul applicables à une prestation donnée. Les textes prévoient généralement des approches différentes pour le revenu des travailleurs salariés, pour ceux des travailleurs indépendants, pour lesquels plusieurs modalités de détermination des « ressources » à retenir peuvent coexister, pour les revenus du patrimoine, pour les transferts entre individus (dons et libéralités, pensions alimentaires), ainsi que pour

²⁸ Curieusement, donc, au sein de la partie du code relative aux impôts directs locaux : ceci s'explique par le fait que la notion a, initialement, été créée pour exclure certains contribuables, dont le revenu net imposable divergeait trop de ce revenu fiscal de référence, de mécanismes avantageux applicables à la taxe foncière et à la taxe d'habitation.

²⁹ Ainsi qu'en témoignent, par exemple, les lettres ministérielles publiées par la Caisse nationale d'assurance vieillesse sur le site Legislation.cnav.fr, s'agissant du minimum vieillesse.



les prestations sociales et revenus de remplacement. Les dispositions applicables peuvent régler soit le mode de calcul précis de chacun de ces types de revenus, soit des modalités de prise en compte forfaitaires et simplifiées, soit leur exclusion pure et simple.

Par ailleurs, la législation sociale s'intéresse parfois **aux ressources des individus, dans un sens plus large que les revenus**. Le patrimoine non productif de revenus – immobilier, compte courant³⁰ – constitue la principale catégorie de « ressources » ne se traduisant pas par un revenu. Selon les textes, ce patrimoine non productif peut être analysé de deux manières différentes : soit comme une source potentielle de revenus pérennes, si l'intéressé le plaçait ; soit comme une source de financement à court terme, la personne étant alors – implicitement – supposée puiser dans son patrimoine, le cas échéant après cession, pour subvenir à ses besoins. Outre le patrimoine non productif de revenus, certaines prestations prennent aussi en compte des avantages en nature, tels que le fait de disposer d'un logement à titre gratuit ou comme propriétaire occupant.

La notion de base ressources ne comprend pas, en revanche, **les appréciations qualitatives de l'insertion sociale des personnes concernées**, ou les critères selon lesquels une aide est ouverte à la personne « *dépourvue de ressources* » (critère de certaines aides sociales en prison : annexe à l'article R. 57-6-18 du code de procédure pénale) connaissant « *de graves difficultés, notamment économiques* » (art. L. 345-1 du code de l'action sociale et des familles, s'agissant des centres d'hébergement et de réinsertion sociale).

Ces appréciations qualitatives trouvent particulièrement à jouer dans le domaine de l'aide sociale des collectivités territoriales, qu'elle soit légale ou facultative. Le rôle actuel de ces collectivités dans la gestion de prestations nationales et standardisées ne doit pas occulter que l'admission à l'aide sociale repose traditionnellement sur une appréciation individualisée de la situation du demandeur au terme de laquelle ce n'est pas le niveau des revenus qui déclenche l'intervention de l'aide publique, mais la différence avec les charges contraintes (loyer, nourriture, etc.), c'est-à-dire le « reste à vivre » du ménage.

La question des bases ressources est intimement liée à d'autres aspects de la législation sociale, qui intéressent de manière inégale l'objet de la présente étude.

Certains sujets ont été écartés du champ du présent rapport, lorsqu'ils entretenaient des rapports trop lointains avec l'évaluation des ressources. Si la question du montant même des prestations n'est pas dénuée d'affinité avec celle de l'évaluation des ressources, notamment dans le cas des prestations différentielles, ses enjeux sont très différents et elle présente une dimension avant tout politique. De même, le niveau des seuils de ressources posés par les barèmes n'est pas traité

³⁰ Les sommes figurant sur un compte courant doivent être prises en compte pour l'appréciation du droit à l'aide sociale : CE, 28 avril 2021, n^{os} 445545 et 445551, inédit.



par le présent rapport. Il résulte de politiques de ciblage plus ou moins larges qui sont indissociables de l'objectif de chaque prestation.

La **prise en compte de la composition familiale** n'est pas non plus étudiée en détail. Dans la plupart des prestations étudiées, cette composition constitue un facteur de modulation du seuil des ressources et du montant de la prestation (qui peuvent être confondus pour les prestations différentielles). Il s'agit sans conteste d'un élément de complexité administrative et juridique, les dispositions applicables aux différentes prestations ne retenant pas le même champ personnel d'appréciation des ressources : il peut s'agir de l'ensemble des personnes à charge du foyer, du couple et de ses enfants, des seuls adultes ayant à charge un étudiant boursier, etc.

Toutefois, la problématique de la prise en compte du foyer pose des questions très différentes de celle de l'évaluation des ressources elles-mêmes ; une fois décidé le nombre des personnes prises en compte pour déterminer le droit à une prestation, la question de savoir comment calculer leurs ressources reste inchangée. Ce n'est qu'à la marge que la composition du foyer a une incidence directe ou indirecte sur l'établissement des ressources – lorsqu'il s'agit, par exemple, d'éviter d'éventuels effets d'arbitrage entre transferts internes à un « foyer social » et transferts externes (libéralités, pensions alimentaires, logement gratuit etc.). La jurisprudence du Conseil d'Etat révèle des difficultés à ce propos, comme le cas des membres du foyer d'un bénéficiaire du RSA qui résident à l'étranger : il a été jugé que, si les revenus de ces résidents étrangers ne pouvaient être pris en compte, il convient toutefois d'intégrer dans la base ressources leurs contributions en nature ou en espèces, notamment au titre de l'obligation alimentaire³¹.

Plus profondément, l'établissement du périmètre du « foyer social » renvoie à des débats de société sur les rôles respectifs de l'aide privée et publique, l'égalité entre les femmes et les hommes ou l'évolution des structures familiales, qu'il n'a pas semblé possible de traiter ici en détail. Les débats parlementaires relatifs à l'individualisation de l'allocation aux adultes handicapés, parallèles à l'élaboration du présent rapport, mais aussi les questionnements persistants sur le partage des prestations familiales, des aides au logement, voire du RSA et de la prime d'activité, en constituent autant d'exemples.

Les **incitations à la reprise d'activité** ne sont pas non plus évoquées dans cette étude. Elles concourent certes à l'établissement de la base ressources : plusieurs prestations, par exemple l'ASPA ou l'AAH, connaissent un mécanisme d'abattement des revenus d'activité. Pour autant, là encore, l'évaluation des ressources des intéressés peut être analysée de manière distincte : avant qu'il y ait lieu d'appliquer coefficients et abattements aux revenus d'activité, encore faut-il les avoir calculés selon un modèle prédéfini.

³¹ CE, 18 juillet 2018, *Département de Paris*, n° 406288, aux tables.



En revanche, il est indispensable d'évoquer **les mécanismes d'obligation alimentaire**, qui sont indissociablement liés à la question de l'appréciation des ressources. Comme l'expose une étude récente³², ces mécanismes ne sont qu'une des déclinaisons du principe de subsidiarité en matière sociale. Il s'agit de prendre en compte les capacités financières réelles des intéressés, à travers une vision large des ressources de leur groupe familial. Outre le jeu formel de l'obligation alimentaire, de multiples autres dispositifs y contribuent implicitement. A titre d'exemple, la prise en compte des revenus des parents pour l'éligibilité aux bourses de l'enseignement supérieur part du principe que les étudiants sont financièrement soutenus par leur famille ; l'abattement ou la suppression des allocations de logement à partir de niveaux de loyers « trop élevés » part du principe implicite que ces loyers ne peuvent être supportés qu'avec une aide extérieure.

L'adhérence entre le sujet des bases ressources et celui de l'obligation alimentaire est la plus manifeste en ce qui concerne le patrimoine. Les prestations d'aide sociale obligatoires et facultatives³³, ainsi que l'ASPA, peuvent faire l'objet d'une récupération sur succession, qui s'apparente à une prise en compte différée du patrimoine du bénéficiaire, le montant de sa prestation étant, en quelque sorte, « diminué » de manière différée. De même, le recours en cas de retour à meilleure fortune s'apparente à une forme de prise en compte des ressources futures. Ces instruments ne sont d'ailleurs pas exclusifs d'une prise en compte des revenus (effectifs ou théoriques) du patrimoine : l'ASPA et l'aide sociale obligatoire cumulent récupération sur succession et prise en compte des revenus du patrimoine, y compris les revenus fictifs du patrimoine non productif. En sens inverse, le RSA et, depuis peu³⁴, l'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI), qui utilisent des règles comparables de calcul du revenu théorique du patrimoine, ne font pas l'objet d'une récupération sur succession. Il n'y a donc pas de lien nécessaire entre la « base ressources » au sens étroit et les mécanismes de récupération sur succession.

En revanche, ces mécanismes doivent être pris en compte au titre de la cohérence globale de l'évaluation des ressources. Il convient d'apprécier globalement les effets de la prise en compte du patrimoine dans la « base ressources » et de l'existence d'un mécanisme de récupération sur succession.

2. Les organes chargés de définir et de mettre en œuvre les bases ressources

La définition de la base ressources des prestations légales relève dans une large mesure du pouvoir réglementaire. La répartition des compétences entre la loi et le règlement en matière de conditions de ressources est fixée de longue date par la jurisprudence constitutionnelle. L'article 34 de la Constitution réserve à la loi le soin

³² Romeo Fontaine, Bertrand Fragonard, « La variété des applications du principe de subsidiarité », *RDSS* n° 2021-04, p. 310 – 328.

³³ Sous réserve que le texte en vigueur à la date du décès du bénéficiaire de la prestation le permette : CE, 5 février 2020, *Mme Hermitte-Louet et autres*, n° 422833, aux tables.

³⁴ Article 270 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.



de déterminer les principes fondamentaux de la sécurité sociale. Il faut entendre par sécurité sociale au sens de ces dispositions l'ensemble des systèmes de protection sociale, quelles que soient leurs modalités de gestion administrative ou financière et, notamment, sans distinguer suivant que la protection est aménagée au moyen de mécanismes d'assurance ou d'assistance (CE, 22 octobre 2003, *GISTI*, n° 248237, au recueil).

Touchent aux principes fondamentaux de la sécurité sociale la détermination des personnes appelées à bénéficier des prestations ainsi que **la définition de la nature des conditions**, telle que la condition de ressources, exigées pour leur attribution (décision n° 63-26 L du 30 juillet 1963). Il appartient au pouvoir réglementaire, sous réserve de ne pas dénaturer ces conditions, d'en préciser les éléments et notamment « *ceux concernant la fixation des ressources à prendre en compte pour l'établissement des plafonds de ressources* ». Le Conseil d'Etat a ainsi déclaré illégale la disposition réglementaire subordonnant le bénéfice du complément de libre choix d'activité à taux partiel à une condition de montant maximal des ressources procurées par une activité non salariée au motif que le pouvoir réglementaire ne s'était pas borné à adapter les modalités selon lesquelles ce complément est attribué à ces catégories de travailleurs mais qu'il avait fixé une condition nouvelle non prévue par la loi qu'il ne lui appartenait pas d'instituer (13 mars 2013, Mme *Menetrier*, n° 360815, aux tables).

Il y a lieu de se demander quel rôle peuvent jouer les départements dans la définition de la base ressources des prestations qu'ils servent. Aux termes de l'article L. 121-3 du code de l'action sociale et des familles : « *Dans les conditions définies par la législation et la réglementation sociales, le conseil départemental adopte un **règlement départemental d'aide sociale** définissant les règles selon lesquelles sont accordées les prestations d'aide sociale relevant du département* ». S'agissant des prestations obligatoires, le département a l'obligation de les verser à toute personne en remplissant les conditions légales et le règlement départemental d'aide sociale ne peut édicter que des dispositions plus favorables³⁵. Mais les textes nationaux sont parfois formulés de manière très générale, en particulier s'agissant de la manière d'apprécier les ressources des bénéficiaires. Une décision récente juge qu'en l'absence de conditions ou montants précisément fixés par les lois et décrets, si le règlement départemental d'aide sociale peut préciser les critères au vu desquels il doit être procédé à l'évaluation de la situation des demandeurs, il ne peut fixer de condition nouvelle conduisant à écarter par principe du bénéfice des prestations des personnes qui entrent dans le champ des dispositions législatives applicables (CE, 29 mai 2019, *Département du Bas-Rhin*, n° 417406, aux tables).

En revanche, pour les prestations d'aide sociale qu'il crée de sa propre initiative, le département définit, par le règlement départemental d'aide sociale, les règles selon

³⁵ Articles L. 111-4 et L. 121-4 CASF.



lesquelles ces prestations sont accordées. De même, les bases ressources des autres prestations relevant de l'action sociale sont définies librement par les collectivités ou organismes instituant la prestation.

En pratique, il est souvent fait référence aux conditions de ressources d'une prestation légale ou au quotient familial de la Caisse nationale d'allocations familiales. Ce quotient familial, très souvent utilisé par les communes, est obtenu en divisant la somme du revenu net imposable et des prestations servies par les CAF par le nombre de parts du foyer. Le barème des parts n'est pas le même qu'en matière d'impôt sur le revenu.

Encadré n° 3 – Les règles d'appréciation des ressources posées par les règlements départementaux d'aide sociale

Les règles d'appréciation des ressources fixées dans un échantillon de vingt-sept règlements départementaux d'aide sociale (RDAS)³⁶ ont été étudiés aux fins de la préparation du présent rapport, en ce qui concerne l'aide sociale obligatoire autant que les dispositifs d'aide sociale facultative instaurés par les départements.

Cet examen ne permet pas de déceler une conception unique des conditions de ressources dans le cadre de **l'aide sociale facultative**. Certains départements privilégient des méthodes d'appréciation globales et individualisées des ressources, prenant en compte le budget de l'intéressé, en dépenses comme en recettes. Certains RDAS renvoient aux seuils de revenus fixés pour d'autres prestations (notamment RSA, ASPA) mais sans préciser si ces seuils doivent être appréciés de la même manière que pour cette prestation – ce qui semblerait toutefois logique. D'autres encore précisent la base ressources qu'il convient d'utiliser, qui peut être variée : chiffre d'affaires des travailleurs non salariés, pour une prestation spécialisée (Loir-et-Cher) ; quotient familial (Jura) ; revenu fiscal de référence ; etc.

Certaines prestations facultatives des RDAS semblent conçues en complément de prestations nationales dont elles suivent le fonctionnement. A titre d'exemple, le RDAS des Yvelines prévoit l'octroi d'une bourse au mérite pour les bacheliers, calculée sur la base du revenu brut global, comme c'est le cas pour les bourses de l'enseignement supérieur. Le RDAS de la Charente, qui propose une aide à l'amélioration de l'habitat pour les personnes âgées, s'aligne quant à lui sur le revenu fiscal de référence, utilisé par l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) pour ses propres prestations. Une simplification des bases ressources des dispositifs nationaux pourrait ainsi, indirectement, contribuer à la simplification des bases des dispositifs locaux facultatifs.

³⁶ Ain, Alpes-Maritimes, Bouches-du-Rhône, Charente, Côtes-d'Armor, Corrèze, Haute-Garonne, Gironde, Hérault, Jura, Loir-et-Cher, Loire-Atlantique, Manche, Meurthe-et-Moselle, Morbihan, Nord, Nièvre, Puy-de-Dôme, Bas-Rhin, Haute-Savoie, Paris, Yvelines, Essonne, Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne et métropole de Lyon.



Plusieurs RDAS prévoient des conditions spécifiques relatives aux patrimoines des intéressés. Certaines témoignent de la volonté de simplifier les règles en excluant le « petit patrimoine » : par exemple, le règlement des Côtes-d'Armor dispose que le compte courant des demandeurs n'est pas pris en compte en-dessous de 3 000 euros ; celui des Alpes-Maritimes exclut, pour l'aide ménagère, les biens mobiliers ne faisant pas l'objet d'une déclaration fiscale. D'autres s'appuient sur des règles de seuil : le RDAS des Yvelines fixe ainsi une limite de patrimoine de 15 245 euros pour l'une des aides facultatives qu'il institue.

S'agissant de l'**aide sociale obligatoire**, les départements n'ajoutent que très rarement des précisions aux dispositions légales, elles-mêmes succinctes, et choisissent plutôt de les paraphraser ou de rappeler des solutions jurisprudentielles, avec quelques précisions – le département de la Manche cite ainsi quelques-uns des « autres » revenus mentionnés à l'article L. 132-1 du CASF. Des exceptions peuvent toutefois être relevées. Par exemple, le règlement de Paris dispose que les intérêts non imposables des livrets et plans d'épargne sont exclus.

Les organismes gestionnaires des prestations jouent eux aussi un rôle dans la définition des bases ressources car ils en mettent en œuvre les règles quotidiennement et ils sont donc amenés à prendre parti sur leur interprétation. Ce rôle est d'autant plus important lorsque les textes sont formulés de manière très générale. Les associations rencontrées dans le cadre de la présente étude ont souligné la diversité des pratiques des gestionnaires, aussi bien des départements que des caisses d'allocations familiales.

*

Les « bases ressources » fondent la détermination des droits des millions de bénéficiaires de prestations et dispositifs. Elles ont été définies au fur et à mesure de la constitution de l'Etat-providence. Elles constituent aujourd'hui un système d'une complexité redoutable, qui tient à la fois à la difficulté objective de rendre fidèlement compte du revenu des individus et à la pluralité des solutions retenues pour ce faire.

1.2. L'éclatement des « bases ressources » se traduit à la fois par la diversité de leurs principes directeurs et par les divergences de traitement de chaque catégorie de revenu

1.2.1. Les bases ressources des prestations sociales reposent sur des assiettes et des périodes de référence très hétérogènes

1. Les familles de « base ressources »

Les bases ressources sont très variables d'une prestation à l'autre sans que cette diversité révèle une cohérence d'ensemble. Elle est plutôt le résultat d'un héritage



historique et de choix ponctuels. Malgré la grande hétérogénéité des règles applicables, il est possible de regrouper ces bases ressources en quatre grandes familles.

La première est la **base ressources applicable à l'aide sociale** prévue par le code de l'action sociale et des familles (CASF). Aux termes de l'article L. 132-1 de ce code, « *Il est tenu compte, pour l'appréciation des ressources des postulants à l'aide sociale, des revenus professionnels et autres et de la valeur en capital des biens non productifs de revenu, qui est évaluée dans les conditions fixées par voie réglementaire* ». Ces dispositions, inchangées depuis le décret-loi n° 53-1186 du 29 novembre 1953 relatif à la réforme des lois d'assistance dont elles sont issues, sont formulées de manière très générale. Elles sont seulement précisées, pour ce qui concerne le patrimoine non productif de revenu, par l'article R. 132-1 du code de l'action sociale et des familles. Elles reposent sur une approche des ressources des demandeurs que l'on peut qualifier d'exhaustive (toutes les ressources doivent être prises en compte) et de réaliste (on regarde ce que l'intéressé a effectivement perçu). Elles supposent un mécanisme de déclaration, les ressources des demandeurs devant être évaluées au regard de notions propres à l'aide sociale.

Le **revenu de solidarité active (RSA), la prime d'activité, la complémentaire santé solidaire (C2S) et l'aide médicale de l'Etat (AME)** forment la deuxième famille de bases ressources. Cette famille partage avec la précédente l'approche exhaustive et réaliste de la situation du bénéficiaire, et même certaines règles, soit parce que les dispositions transversales du code de l'action sociale et des familles leur sont applicables, soit parce que ces dernières ont inspiré les dispositions particulières aux prestations concernées – en matière de patrimoine non productif de revenus par exemple. Elle s'en distingue cependant par la plus grande précision des règles applicables, les textes détaillant les différentes catégories de revenus à prendre en compte et la manière de les mesurer. La base ressources du revenu de solidarité active est ainsi particulièrement étoffée puisqu'elle prévoit, entre autres, l'évaluation des avantages en nature, l'exclusion de certaines prestations sociales ou encore des règles spécifiques pour les travailleurs non salariés.

La troisième base ressources est celle de l'**allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA)**, sur laquelle sont alignées d'autres prestations, à savoir l'allocation veuvage, la pension de réversion sous condition de ressources, qui sont également servies par les organismes d'assurance vieillesse, et l'allocation supplémentaire d'invalidité, qui peut l'être en outre par les organismes d'assurance maladie. Les ressources sont évaluées selon les règles applicables à l'établissement de l'assiette des cotisations sociales, sous réserve de l'exclusion et de la forfaitisation de certains revenus. C'est une assiette familière aux organismes d'assurance vieillesse, principaux gestionnaires de ces prestations non contributives. En revanche, la prise en compte d'un revenu brut avant cotisations, même s'il s'explique par le caractère complémentaire de ces allocations par rapport aux pensions de vieillesse ou



d'invalidité calculées sur le revenu brut, paraît peu compréhensible pour les allocataires, bien que ce constat puisse être nuancé au regard de leur profil³⁷.

Enfin, la dernière famille rassemble **les bases ressources qui s'appuient sur des notions fiscales**. Il peut s'agir du revenu déclaré à l'administration fiscale avant abattements (allocation de solidarité spécifique³⁸), de la somme des revenus nets catégoriels (prestations familiales³⁹, aides personnelles au logement⁴⁰), du revenu brut global (bourses de l'enseignement supérieur), du revenu fiscal de référence (bourses de l'enseignement secondaire, chèque énergie, aide juridictionnelle, éligibilité au logement social) ou encore du quotient familial de la Caisse nationale d'allocations familiales, employé pour la tarification des services dédiés à la petite enfance mais également par de nombreux services publics. Les prestations concernées couvrent donc un large champ de politiques publiques et les choix opérés semblent parfois incohérents, comme en témoigne la différence d'assiette existant entre les bourses sur critères sociaux de l'enseignement supérieur (revenu brut global) et les bourses de l'enseignement secondaire (revenu fiscal de référence).

³⁷ L'allocation de solidarité aux personnes âgées vise des personnes ayant des pensions de faible montant, susceptibles donc d'être exonérées de cotisations et de contributions sociales et pour lesquelles revenu brut et net ne diffèrent généralement pas. Mais ces personnes ou leurs conjoints peuvent, aussi, percevoir des revenus salariaux.

³⁸ Art. R. 5432-3 du code du travail.

³⁹ Art. R. 523-3 CSS.

⁴⁰ Art. R. 822-4 CCH.



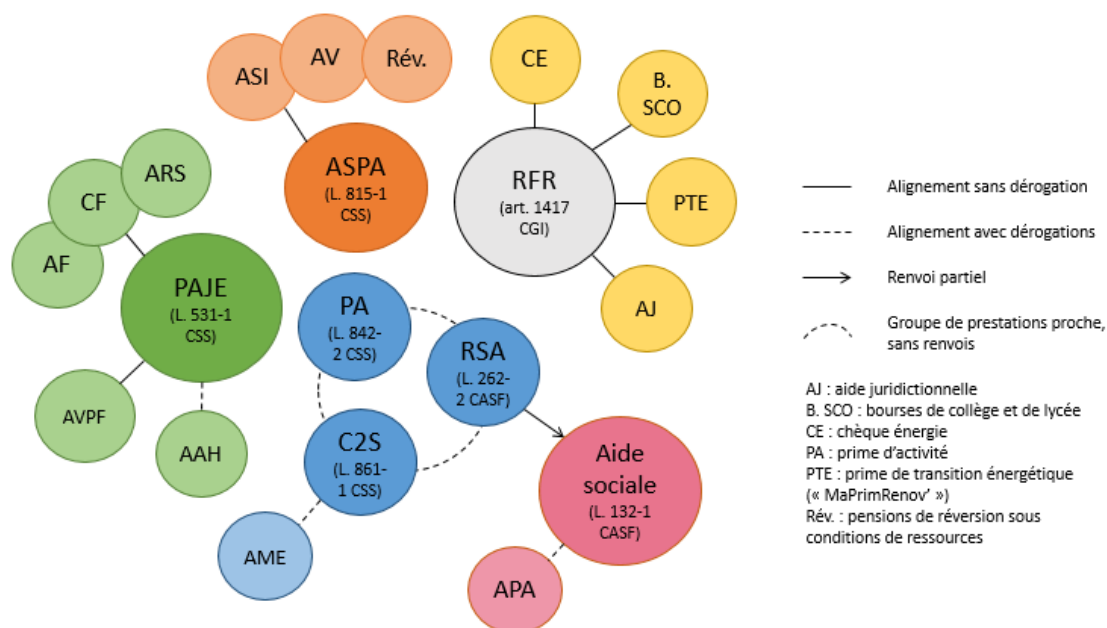


Figure n° 1 – Principales bases ressources communes à plusieurs prestations⁴¹

Le choix d'une assiette fiscale ou, pour l'allocation de solidarité aux personnes âgées et les prestations alignées, de l'assiette des cotisations sociales présente l'avantage qu'il s'agit d'assiettes bien connues pour lesquelles les administrations disposent déjà de données. Cela ouvre de nombreuses possibilités pour simplifier la délivrance des prestations sociales, en allégeant la gestion pour les organismes débiteurs mais aussi les obligations déclaratives pour les bénéficiaires.

2. Les périodes de référence

Les différentes assiettes sur lesquelles s'appuient les bases ressources des prestations sociales voire, pour une prestation donnée, les différentes catégories de revenus, ne sont **pas toutes appréciées sur la même période**. La période de référence correspond aux trois mois précédant l'établissement des droits pour le revenu de solidarité active⁴², la prime d'activité⁴³ et l'allocation aux adultes handicapés lorsqu'elle est versée à une personne percevant des revenus d'activité en milieu ordinaire⁴⁴. Pour la plupart des prestations, en particulier celles qui recourent à des assiettes fiscales⁴⁵, la période de référence est celle de l'année N-2, aussi

⁴¹ Les prestations bénéficiant d'une base fiscale qui leur est propre (ASS, bourses de l'enseignement supérieur, etc.) ne sont pas représentées.

⁴² Art. R. 262-7 du CASF.

⁴³ Art. R. 843-1 CSS.

⁴⁴ Art. L. 821-4-1 CSS.

⁴⁵ Au premier rang desquelles les prestations familiales : art. R. 532-3 CSS.



appelée année civile de référence dans les textes. C'est en effet l'année du dernier avis d'imposition. La référence à l'année N-2 est également retenue pour l'appréciation de revenus caractérisés par leur irrégularité, comme les revenus des non salariés, au sein de bases ressources qui, pour le reste, sont trimestrielles. C'est le cas en particulier pour le revenu de solidarité active. Les revenus annuels des non salariés sont ainsi retenus à hauteur d'un quart de sorte à obtenir un montant trimestriel.

L'année N-2 est assez éloignée dans le temps de la période de versement des prestations. Des mécanismes sont donc le plus souvent prévus pour prendre en compte les changements de situation, comme la cessation d'une activité ou une modification de la composition du foyer. Mais tant les motifs conduisant à s'écarter de la période de référence que la date à laquelle ces motifs sont pris en compte peuvent différer d'une prestation à l'autre.

Les changements de situation sont également pris en compte à l'occasion de l'actualisation de l'appréciation des ressources du bénéficiaire de la prestation. La fréquence d'actualisation correspond généralement à la période de référence. Ainsi, lorsque les droits à prestation sont révisés tous les trois mois, les ressources prises en compte sont celles des trois derniers mois ; une révision annuelle porte sur les revenus de l'année écoulée. Ce n'est toutefois pas toujours le cas. Si la période de référence est de douze mois pour les aides personnelles au logement et l'allocation spécifique de solidarité, les ressources sont appréciées, respectivement, tous les trois mois⁴⁶ et tous les six mois⁴⁷. A l'inverse, la fréquence d'actualisation est parfois plus longue que la période de référence. Ainsi, l'allocation de solidarité aux personnes âgées et de l'allocation supplémentaire d'invalidité sont attribuées au vu des ressources des trois mois précédant la demande⁴⁸. Les textes prévoient que l'allocation peut être révisée, suspendue ou supprimée à tout moment lorsque les ressources de l'allocataire ont varié mais en pratique l'actualisation dépend des contrôles réalisés par les organismes gestionnaires, en principe dans l'année qui suit la demande puis tous les trois ans jusqu'à l'âge de 75 ans⁴⁹ pour l'ASPA, et trimestriellement pour les bénéficiaires de l'ASI.

Enfin, la période de rattachement des revenus varie également selon les prestations. Les revenus peuvent en effet être rattachés au mois de versement, au mois de

⁴⁶ Art. R. 822-3 CCH.

⁴⁷ Art. R. 5423-8 du code du travail.

⁴⁸ Elles peuvent également être appréciées sur une période de douze mois si les ressources dépassent le plafond sur trois mois.

⁴⁹ Cf. circulaire n° 4-SS du 14 janvier 1975 relative au contrôle des ressources des bénéficiaires des prestations non contributives de vieillesse.



perception⁵⁰ ou au mois au titre duquel le revenu est dû, indépendamment de son versement ou de sa perception⁵¹.

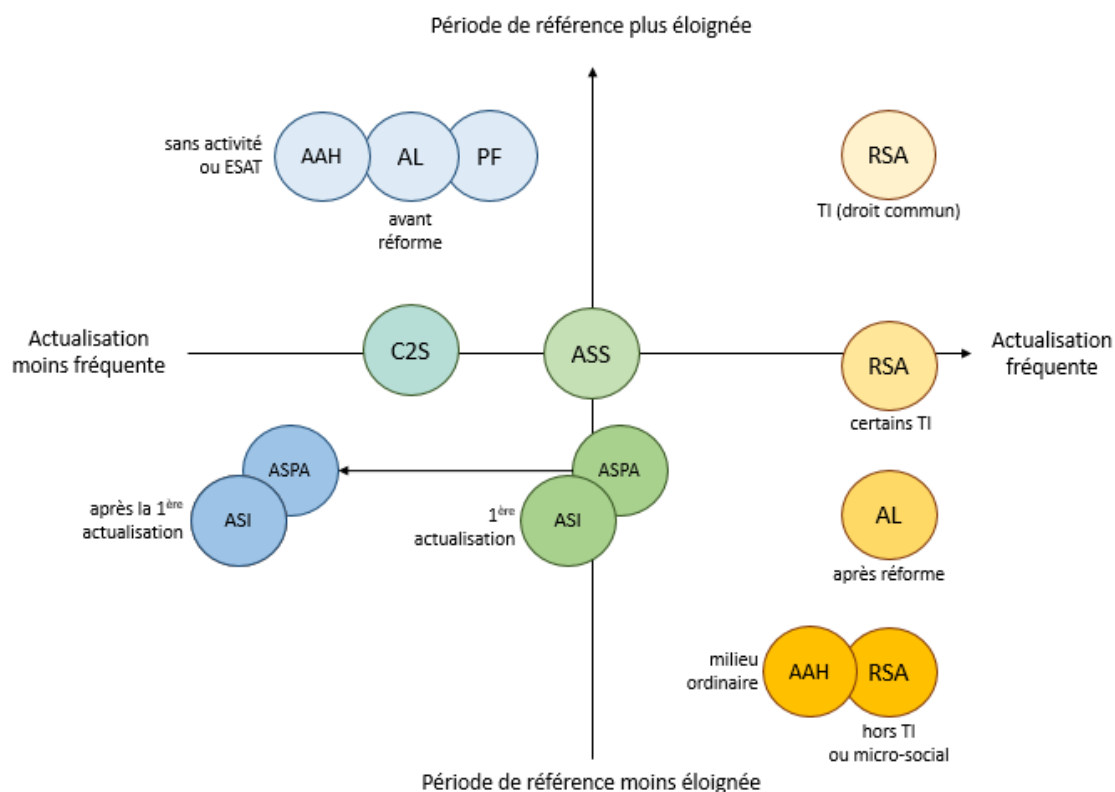


Figure n° 2 – Illustration des périodes de référence et fréquences d'actualisation pour plusieurs prestations et types de revenus

Les choix ainsi effectués prennent en compte des objectifs et des contraintes parfois divergents. Du point de vue du bon usage des deniers publics et de l'équité des conditions d'attribution des prestations, il importe que les montants versés soient calculés à partir des données les plus récentes, de sorte à les adapter aux conditions de vie des bénéficiaires et à en diminuer la charge globale pour les finances publiques dans la mesure où les revenus progressent en général tous les ans. En sens inverse, une actualisation trop fréquente de l'appréciation des ressources conduit à une instabilité du montant des prestations, en contradiction avec le besoin de prévisibilité exprimé par de nombreux allocataires. Enfin, l'utilisation de données

⁵⁰ Qui peut différer du mois de versement en raison de délais bancaires.

⁵¹ Cette règle de gestion retenue pour l'ASPA semble être appliquée par analogie avec la position administrative exprimée par différentes lettres circulaires au sujet des avantages viagers et pensions, qui sont pris en compte au titre de leur montant dû : lettre ministérielle n° GA/1838 du 29 octobre 1962 ; lettre ministérielle du 20 août 1985.



anciennes peut nécessiter des dispositifs d'actualisation complexes qui ne sont pas sans risques juridiques⁵² mais il s'agit parfois des seules données disponibles.

1.2.2. Le traitement des différentes catégories de revenu révèle une grande complexité de détail

1. Les revenus tirés d'une activité salariée

Les revenus salariaux sont, a priori, les plus simples à appréhender. Pourtant, certaines difficultés peuvent être signalées.

Les bases ressources du code de l'action sociale et des familles ne donnent **aucune définition des revenus salariaux**, ce qui suscite des incertitudes sur la prise en compte de certaines sommes. Pour l'attribution du revenu de solidarité active, les caisses d'allocations familiales retiennent le « revenu net perçu », qui correspond au « net à payer » corrigé de réintégrations et de déductions. L'objectif sous-jacent de ces rectifications est de tenir compte des ressources effectivement perçues par le salarié en contrepartie d'un travail. Sont ainsi réintégréées des sommes qui ont été retenues par l'employeur mais qui correspondent à des revenus (protection sociale facultative, part salariale des chèques vacances, saisies sur salaires, etc.). Sont en revanche déduites les sommes qui, bien que versées au salarié et figurant dans son « net à payer », n'ont pas le caractère de revenus mais sont représentatives de frais professionnels. La question de savoir si l'allocataire peut déduire des frais ne figurant pas sur le bulletin de salaire reste au demeurant ouverte.

Cette notion de « revenu net perçu » n'est définie par aucun texte. Elle résulte de l'interprétation qu'a la Caisse nationale d'allocations familiales 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. 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 » (allocation aux adultes handicapés pour une personne ayant des revenus d'activité professionnelle) tantôt leur « revenu net perçu » (prime d'activité).

Pour les prestations dont la base ressources repose sur le revenu imposable, les revenus sont pris en compte après déduction des abattements prévus par la loi fiscale. L'abattement forfaitaire de 10 % au titre des frais professionnels s'applique

⁵² Cf. la censure du mécanisme de l'évaluation forfaitaire en matière d'allocation de rentrée scolaire, 2.1.1.



donc, sauf option pour la déduction des frais réels. Il en va de même des abattements spécifiques à certaines professions comme les journalistes ou les assistants maternels et familiaux, alors qu'ils ne répondent pas seulement à une logique de couverture de frais professionnels.

Pour l'ASPA et les prestations alignées, c'est enfin le revenu brut qui est pris en compte.

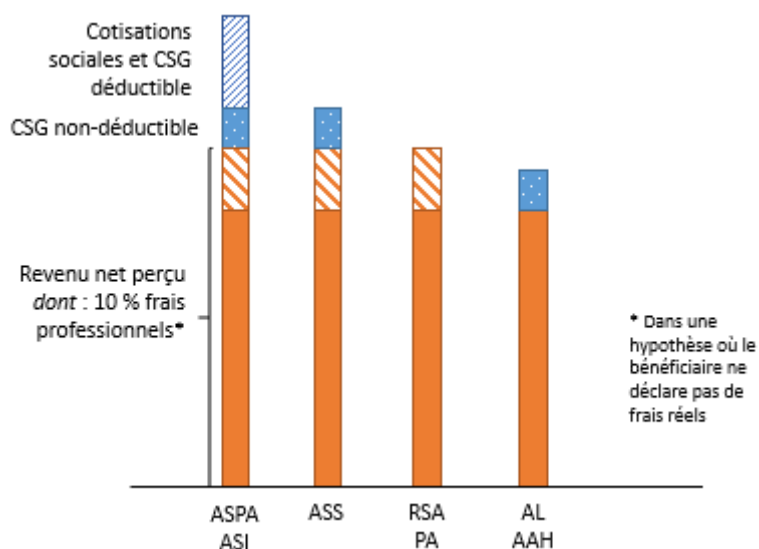


Figure n° 3 – Prise en compte simplifiée des revenus courants d'un travailleur salarié pour différentes prestations

2. Les revenus tirés d'une activité non salariée

S'il existe d'importantes disparités de revenu entre indépendants, une forte proportion d'entre eux déclare des revenus faibles ou très faibles⁵³, de sorte qu'ils sont particulièrement concernés par l'attribution de prestations sous condition de ressources⁵⁴. Or, les revenus tirés d'une activité non salariée présentent d'importantes particularités qui rendent malaisée l'appréhension de la situation des personnes concernées. Il s'agit en effet de revenus variables, qu'il est difficile d'établir avec fiabilité à une échelle infra-annuelle et qui sont dépendants des choix de gestion des intéressés⁵⁵. Sur ce dernier point, il y a lieu de relever que les revenus

⁵³ V. Haut Conseil du financement de la protection sociale, *La Protection sociale des travailleurs indépendants*, septembre 2020.

⁵⁴ Bien que des revenus faibles puissent simplement signifier qu'il s'agit d'une activité secondaire ou d'une activité qui débute.

⁵⁵ Par la détermination du montant de rémunération qu'ils s'octroient, par la déduction de frais professionnels ou de provisions ou encore par le choix de distribuer des bénéfices ou de les conserver dans l'entreprise.



des non salariés peuvent recouvrir plusieurs réalités juridiques : bénéfices de l'entreprise (entreprises individuelles et gérants associés des SARL soumises à l'IR), chiffre d'affaires après abattement forfaitaire (microentrepreneurs), rémunération et/ou dividendes (gérants associés majoritaires des SARL soumises à l'IS), rémunération (gérants associés minoritaires des SARL soumises à l'IS ; autres dirigeants de sociétés).

Les revenus professionnels des travailleurs indépendants sont mesurés sur une base fiscale, en général les revenus nets catégoriels (BIC, BNC et BA) de l'année N-2. La seule exception est la complémentaire santé solidaire, pour laquelle les textes prévoient la prise en compte de l'assiette des cotisations de la dernière année mais, dans les faits, ces montants sont vérifiés à l'aide de l'avis d'imposition de la dernière année civile⁵⁶. Dans tous les cas, les ressources prises en compte ne sont pas contemporaines, ce qui est particulièrement insatisfaisant pour des prestations comme le RSA ou la prime d'activité qui sont censées épouser au plus près la situation de l'allocataire.

D'autre part, la référence à l'année N-2 ne permet pas d'appréhender **la situation des travailleurs non salariés venant de démarrer leur activité**. Des règles spécifiques sont donc prévues dans cette hypothèse. Elles diffèrent en matière de complémentaire santé solidaire, d'aides au logement et de prestations familiales, sans que ces différences paraissent justifiées par l'objet ou le fonctionnement des prestations. En matière de RSA, l'article R. 262-24 CASF permet au président du conseil départemental, en l'absence de déclaration ou d'imposition d'une activité salarié, d'évaluer le revenu au vu de l'ensemble des éléments d'appréciation fournis par le demandeur mais il n'y a pas de règle de référence et les pratiques semblent disparates selon les départements et selon les catégories d'indépendants (agricoles ; non agricoles). En matière de prime d'activité, l'article R. 845-2 CASF prévoit le recours à la méthode du chiffre d'affaires après abattement forfaitaire « *lorsque les bénéfices n'ont pas été imposés ou lorsqu'ils ne correspondent pas à une année complète* ».

Il faut également mentionner **le cas de l'exercice déficitaire**. Il devrait conduire à retenir un montant nul de ressources pour l'appréciation du droit aux prestations. Il semble néanmoins que certains organismes débiteurs aient recours dans cette hypothèse aux mêmes méthodes forfaitaires que celles employées dans l'hypothèse d'un début d'activité, en particulier quand il apparaît que les exercices N-1 ou N ont été excédentaires. Ces pratiques d'actualisation non prévues par les textes sont fragiles.

Il est cependant à noter qu'en matière de revenu de solidarité active, l'article R. 262-23 du CASF permet au **président du conseil départemental de s'écarter des assiettes fiscales** et de tenir compte, à son initiative ou à la demande de l'intéressé,

⁵⁶ Source : communication de la direction de la sécurité sociale.



des éléments de toute nature relatifs à ses revenus professionnels. Cette faculté ne concerne pas que l'hypothèse de l'activité déficitaire. Elle peut être employée « *dans le but notamment de mieux appréhender la grande variété des situations des travailleurs indépendants et de procéder à une meilleure approximation des revenus perçus par ceux-ci à la date à laquelle ils bénéficient du revenu de solidarité active* » (28 décembre 2018, Département du Calvados, n° 412401, aux tables).

La situation particulière des micro-entrepreneurs fait l'objet de règles spécifiques en matière de revenu de solidarité active et de prime d'activité. Les travailleurs indépendants qui ont opté pour le régime « micro-social » voient leurs ressources retenues à hauteur du chiffre d'affaires après un abattement forfaitaire représentatif de charges, variable selon la nature de l'activité⁵⁷. Cette méthode alternative d'évaluation des ressources est en outre ouverte, en option, aux travailleurs indépendants dont le chiffre d'affaires est faible⁵⁸ – les données existantes laissent toutefois penser que cette option est peu utilisée, notamment parce qu'elle est mal connue.

La méthode du chiffre d'affaires abattu donne une image assez fruste des revenus du travailleur indépendant et conduit à retenir systématiquement un revenu positif, sans considération pour la situation réelle du travailleur. En outre, le chiffre d'affaires retenu est déclaratif. Il correspond en principe à celui déclaré chaque mois ou chaque trimestre pour le paiement des cotisations sociales mais ces déclarations sont peu contrôlées par les organismes sociaux et il est possible au travailleur indépendant de déformer la répartition réelle de son chiffre d'affaires sur l'année, ce qui est neutre sur le total des cotisations dues mais pas sur le droit aux prestations⁵⁹.

Enfin, les conditions dans lesquelles sont appréciées **les ressources du travailleur indépendant varient selon le statut choisi**. Ainsi, le dirigeant d'une société soumise à l'impôt sur les sociétés peut percevoir une rémunération et des dividendes. La première sera regardée comme un revenu d'activité pour apprécier le droit à la prime d'activité, pas les seconds. Pour les uns comme pour les autres, le dirigeant ajuste librement le montant des sommes qu'il entend faire sortir de la société, sachant que les sommes qui y restent peuvent constituer une forme d'épargne. Il peut également choisir le moment où les sommes sortent, ce qui ouvre la possibilité de stratégies d'optimisation en matière de revenu de solidarité active⁶⁰.

Il n'entre pas dans l'objet de prestations telles que le revenu de solidarité active de soutenir l'activité économique d'entreprises profitables qui pourraient dégager un revenu pour leurs dirigeants. Auparavant, l'article L. 262-7 du CASF reflétait cette

⁵⁷ Art. R. 262-19 du CASF.

⁵⁸ Sous réserve, pour le RSA, d'un accord du président du conseil départemental, dont l'objet n'apparaît pas avec évidence.

⁵⁹ V. à ce propos : Laurent Caussat et autres, *op. cit.*

⁶⁰ Par exemple, versement unique de dividende et de salaire sur un mois donné et aucun versement au cours des onze autres mois de l'année.



préoccupation puisqu'il subordonnait le droit d'un travailleur indépendant au RSA au fait de n'employer aucun salarié et de réaliser un chiffre d'affaires inférieur à un plafond. Ces conditions ont été supprimées par la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017 et par le décret n° 2017-123 du 1^{er} février 2017 relatif à la réforme des minima sociaux.

Face à une telle situation, la jurisprudence retient qu'il faut appliquer à la valeur des parts détenues par le demandeur le taux de 3% prévu à l'article R. 132-1 du CASF pour la détermination du revenu fictif du capital mobilier non productif de revenu (pour les parts d'une société anonyme : CE, 19 juillet 2018, n° 412075, inédit ; parts d'une SARL : CE, 26 février 2020, *Métropole de Lyon*, n° 424335, aux tables). Cette solution rendue en l'état des textes n'est pas très satisfaisante : l'option exercée sur le plan fiscal par le chef d'entreprise (IR ou IS) conduit à des différences infondées dans l'appréciation des ressources ; la distribution de bénéfices très faibles suffit à écarter l'application du taux de 3 % ; enfin, l'évaluation de la valeur des parts sociales est malaisée.

3. Les revenus du patrimoine

Les revenus du patrimoine sont toujours pris en compte pour l'appréciation du droit aux prestations sociales, tantôt pour leur montant imposable, tantôt pour leur montant perçu, selon la famille de bases ressources à laquelle se rattache la prestation.

La portée de la distinction est limitée s'agissant des **revenus fonciers**. Ainsi, en matière de revenu de solidarité active, il est jugé que lorsque l'allocataire est propriétaire d'un bien immobilier pour lequel il perçoit des loyers, les revenus à prendre en compte au titre des ressources effectivement perçues sont constitués du montant de ces loyers, duquel il convient de déduire les charges supportées par le propriétaire à l'exception de celles qui contribuent directement à la conservation ou à l'augmentation du patrimoine, telles que, le cas échéant, les remboursements du capital de l'emprunt ayant permis son acquisition (CE, 23 avril 2007, *Département des Deux-Sèvres*, n° 282274 ; CE, 26 février 2020, *Métropole de Lyon*, n° 424379, aux tables). La définition jurisprudentielle du revenu foncier perçu se rapproche donc de la notion fiscale de revenu net foncier.

En revanche, la distinction entre revenu imposable et revenu perçu a des conséquences sur **la prise en compte des produits de l'épargne réglementée**. Compte tenu de leur caractère non imposable, ils sont exclus de la base ressources des prestations familiales et des aides personnelles au logement. Ils le sont également, en vertu d'une disposition spécifique⁶¹, de la base ressources de la complémentaire santé solidaire. En revanche, ces revenus entrent dans

⁶¹ Art. R. 861-4 CSS.



l'appréciation du droit au revenu de solidarité active et aux autres prestations relevant du code de l'action sociale et des familles.

L'allocation de solidarité aux personnes âgées et les prestations alignées se distinguent en ce qu'il n'est pas tenu compte des revenus réels du patrimoine mais d'un pourcentage (fixé à 3 %) de la valeur vénale des biens détenus⁶². Ce taux est applicable que le patrimoine produise ou non des revenus.

La prise en compte du patrimoine non productif de revenus n'est pas systématique. Certaines prestations l'ignorent. C'est en particulier le cas pour les prestations familiales, les bourses ou encore l'allocation de solidarité spécifique. On peut y trouver des justifications tirées de l'objet de la prestation (compensation des charges familiales ou objectif de remplacement du revenu salarié antérieur). Pour certaines prestations, l'absence de prise en compte du patrimoine non productif de revenu est plus étonnante (octroi d'un prêt à taux zéro⁶³).

Lorsqu'il est pris en compte, le patrimoine non productif de revenus fait l'objet des mécanismes les plus divers. Outre celui consistant, en matière d'allocation de solidarité aux personnes âgées, à retenir un pourcentage de la valeur vénale des biens, meubles comme immeubles, on peut mentionner l'existence de seuils à partir duquel le patrimoine est pris en compte (30 000 euros pour les aides au logement⁶⁴), d'un mécanisme de valorisation des donations effectuées au cours des dernières années (en matière d'allocation de solidarité aux personnes âgées⁶⁵) et, sous forme de prise en compte différée du patrimoine, des recours en récupération prévus par l'article L. 132-8 du code de l'action sociale et des familles. La règle la plus répandue est cependant celle qui figure notamment à l'article R. 132-1 de ce code et qui consiste à retenir 50 % de la valeur locative des immeubles bâtis, 80 % de celle des immeubles non bâtis et 3 % du montant des capitaux.

La reconstitution de revenus fictifs est souvent mal comprise par les bénéficiaires, alors que le champ des capitaux non productifs n'est pas toujours évident à délimiter (à propos des assurances vie et des intérêts versés mais capitalisés : CE, 15 mai 2006, n° 270715, aux tables et CE, 24 avril 2017, n° 404185, aux tables). Surtout, le dispositif ne paraît pas équitable. Les demandeurs se voient appliquer un taux de 3 % qui est supérieur au rendement actuel du capital. A l'inverse, si les capitaux dont ils disposent ont fait l'objet de placements productifs de revenus, seuls ces revenus peuvent être pris en compte, quand bien même le taux d'intérêt de ces placements serait inférieur au taux de 3% fixés par l'article R. 132-1 du code de l'action sociale et des familles (CE, 14 juin 2017, n° 401637, aux tables). Les revenus fictifs des biens évalués sur la base de la valeur locative sont, quant à eux, le plus souvent sous-

⁶² Art. R. 815-25 CASF.

⁶³ Art. L. 31-10-2 et suivants du CCH.

⁶⁴ Art. L. 822-5 et R. 822-22 du CCH.

⁶⁵ Art. R. 815-22 et R. 815-15 du CSS.



estimés, compte tenu de la déconnexion entre les valeurs locatives fiscales et les valeurs de marché. Enfin, s'agissant des capitaux placés dans des sociétés ne distribuant pas de bénéfice, la jurisprudence retient qu'il y a lieu de reconstituer les revenus fictifs procurés par les parts détenues par le demandeur, ce qui implique de les évaluer, opération qui n'est pas simple⁶⁶.

Encadré n° 4 – Diversité des solutions retenues en matière de prise en compte du patrimoine en Europe

En Allemagne, l'éligibilité à l'assistance sociale et à l'allocation chômage II, qui constitue un minima social, dépend du patrimoine des intéressés. Dans le cas de l'assistance sociale, les dispositions applicables prévoient explicitement que le demandeur doit avoir utilisé préalablement l'ensemble de son patrimoine pour être éligible, certains biens étant toutefois exclus de l'assiette : biens professionnels, ménagers, objets familiaux ayant une valeur sentimentale, valeurs monétaires inférieures à 5 000 euros ainsi qu'un immeuble bâti « *raisonnable* », ce qui est apprécié selon un faisceau d'indices⁶⁷. Pour l'allocation chômage II, outre les exclusions de certains types de biens (immeuble bâti raisonnable, voiture, etc.), le patrimoine est également exclu en-dessous d'un seuil variable en fonction de l'âge du bénéficiaire, qui peut aller de 3 100 à 10 500 euros.

Au Royaume-Uni (cf. aussi encadré n° 5), le *Universal Credit*, minimum social unique, est soumis à un plafond de patrimoine distinct du plafond du revenu, qui est fixé à 16 000 livres. Par ailleurs, pour les patrimoines situés entre 6 000 et 16 000 livres, des revenus fictifs – à un taux de 1,75 % environ – sont ajoutés aux ressources de l'intéressé, ce qui réduit le montant de la prestation. Diverses exclusions sont également prévues.

La Belgique pratique des systèmes légèrement différents selon la prestation. Pour la garantie de revenu aux personnes âgées (GRAPA)⁶⁸, équivalent de l'ASPA, les capitaux sont pris en compte à un taux de 4 % pour les petits patrimoines (entre 6 200 et 18 600 euros) et pour 10 % de leur valeur au-delà. Les biens immobiliers sont pris en compte à hauteur de 100 % de leur revenu cadastral, sous réserve d'un abattement forfaitaire pour les immeubles bâtis. Les mêmes principes généraux sont suivis en ce qui concerne le revenu d'intégration⁶⁹, qui est un minimum social, mais avec des seuils et des taux différents.

⁶⁶ Pour les parts d'une société anonyme : CE, 19 juillet 2018, n° 412075 ; parts d'une SARL : CE, 26 février 2020, *Métropole de Lyon*, n° 424335, aux tables ; parts d'une SCI : CE, 26 février 2020, *Métropole de Lyon*, n° 424379, aux tables.

⁶⁷ Cour administrative fédérale, 17 octobre 1974, V C 50/73.

⁶⁸ Arrêté royal du 23 mai 2001 portant règlement général en matière de garantie de revenus aux personnes âgées.

⁶⁹ Arrêté royal du 11 juillet 2002 portant règlement général en matière de droit à l'intégration sociale.



En Italie, les textes applicables prévoient plusieurs mécanismes de prise en compte du patrimoine. D'une part, celui-ci est valorisé de deux manières différentes dans l'« indicateur de la situation économique équivalente » (ISEE), base d'évaluation harmonisée des ressources⁷⁰ : des revenus fictifs du patrimoine mobilier sont intégrés au calcul de l'indicateur de situation de revenu (ISR) sur la base du rendement des bons du Trésor ou du taux d'intérêt légal ; 20 % du patrimoine est également ajouté à l'ISEE. D'autre part, l'éligibilité au revenu de citoyenneté (minima social) est également soumise à un seuil de patrimoine de 30 000 euros, hors résidence principale.

4. Les prestations sociales

Les prestations sociales sont, pour leurs bénéficiaires, des ressources dont il peut être tenu compte pour l'attribution d'autres prestations sociales, dans des conditions là encore très variables. Cette question de l'inclusion des prestations sociales dans leurs bases ressources respectives est voisine de celle de leur subsidiarité, qui conduit à subordonner l'ouverture d'un droit à une prestation à la mise en cause préalable des droits éventuels à d'autres prestations⁷¹.

Certaines prestations sont incluses dans la base ressources de la quasi-totalité des autres prestations en raison de leur caractère imposable. Il en va par exemple ainsi de l'allocation veuvage ou de l'allocation de solidarité spécifique (ASS).

Le législateur prévoit parfois que certaines ressources définies par leur objet et par leur nature, et dont la liste est fixée par voie réglementaire, sont exclues de l'assiette de calcul du droit à une prestation sociale. Il en va ainsi en particulier des « **prestations sociales à objet spécialisé** », notion que l'on retrouve à plusieurs reprises dans le code de l'action sociale et des familles. Il s'agit de « *prestations versées sous condition de ressources qui sont destinées à compenser certaines charges particulières* » (conclusions P. Fombeur sur CE, Section, 18 décembre 2002, *Mme Duvignères*, n° 233618, au recueil). La liste de ces prestations diffère d'une base ressources à l'autre.

Certaines prestations ont pour objet de **compenser les charges de famille**. La question se pose de savoir s'il doit en être tenu compte dans les ressources retenues pour le calcul du droit à d'autres prestations. La réponse n'est pas uniforme. Le plus souvent les prestations familiales sont dans leur ensemble exclues de la base ressources des autres prestations sociales. C'est en particulier le cas pour la

⁷⁰ Décret du président du conseil des ministres n° 159 du 5 décembre 2013.

⁷¹ Ainsi, le droit au revenu de solidarité active n'est ouvert que si l'intéressé a fait valoir ses droits à toutes les prestations auxquelles il a droit (art. L. 262-10 du CASF). De même, le droit à l'allocation aux adultes handicapés n'est ouvert que si l'intéressé ne peut bénéficier d'un avantage vieillesse ou d'invalidité d'un montant au moins égal (art. L. 821-1 du CSS).



prestation de compensation du handicap⁷², pour l'aide sociale à l'hébergement⁷³, pour l'allocation de solidarité aux personnes âgées⁷⁴, pour l'allocation de solidarité spécifique⁷⁵ ainsi que pour les prestations familiales et les prestations alignées⁷⁶. Au contraire, en matière de revenu de solidarité active, seules certaines prestations familiales limitativement énumérées sont exclues⁷⁷. Il s'agit de la prestation d'accueil du jeune enfant, à l'exception de la prestation partagée d'éducation de l'enfant et de l'allocation de base à compter des trois mois de l'enfant, de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé, de l'allocation de rentrée scolaire, de deux accessoires aux allocations familiales⁷⁸ et de l'allocation journalière de présence parentale. Si la plupart des items de cette liste correspondent à des prestations affectées à une dépense ou à des aides ponctuelles, certains dispositifs ne correspondent à aucune de ces deux catégories. La liste des prestations familiales n'entrant pas dans la base ressources de la complémentaire santé solidaire est, pour sa part, encore plus limitée puisqu'elle ne comprend que les trois premières prestations citées⁷⁹.

Les aides au logement sont comprises dans la base ressources du RSA et de la prime d'activité dans la limite du « **forfait logement** », qui s'élève à 67,84 euros pour une personne seule⁸⁰. Un forfait logement du même montant est aussi ajouté aux ressources des personnes qui occupent leur logement à titre gratuit, qu'il soit mis à leur disposition ou qu'elles en soient propriétaires⁸¹.

5. Les pensions alimentaires

En matière d'impôt sur le revenu, les pensions alimentaires sont imposables entre les mains de celui qui les reçoit, dans la catégorie des traitements et salaires, en vertu de l'article 79 du code général des impôts. Les pensions alimentaires versées par le contribuable sont quant à elles admises en déduction du revenu global dans les conditions prévues par l'article 156 du même code. Ainsi que le soulignait un récent rapport du Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge, cela traduit la vision majoritaire du système socio-fiscal français, selon lequel la pension alimentaire constitue un transfert de revenu entre ménages et non la prise en charge d'une dépense⁸².

⁷² Art. R. 245-48 CASF.

⁷³ Art. L. 132-3 CASF.

⁷⁴ Art. R. 815-22 CSS.

⁷⁵ Art. R. 5423-3 du code du travail.

⁷⁶ Car l'article R. 532-3 CSS ne vise que les revenus soumis à l'impôt et certaines ressources parmi lesquelles ne figurent pas les prestations familiales.

⁷⁷ Art. R. 262-11 CASF.

⁷⁸ La majoration pour âge et l'allocation forfaitaire provisoire.

⁷⁹ Art. R. 861-10 CSS.

⁸⁰ Art. R. 262-10 CASF.

⁸¹ Art. R. 262-9 CASF.

⁸² Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge, *Les ruptures de couple avec enfants mineurs*, 21 janvier 2020.



Les pensions alimentaires reçues par l'allocataire sont toujours regardées comme des ressources pour l'appréciation du droit aux prestations sociales, que les textes mentionnent les ressources soumises à l'impôt sur le revenu ou qu'ils se bornent à viser les « ressources » sans autre précision, sachant qu'une pension alimentaire versée en nature est considérée comme un avantage en nature et donc comme une ressource de l'allocataire (CE, 3 octobre 2016, *M. Roudier*, n° 391211, aux tables).

Les pensions alimentaires versées par l'allocataire sont, elles, parfois expressément déduites des ressources prises en compte. C'est le cas en matière de prestations familiales⁸³, d'aides au logement⁸⁴ et de complémentaire santé solidaire⁸⁵. Elles viennent également en diminution des ressources de l'allocataire lorsque celles-ci sont déterminées à partir du revenu net imposable. On peut citer, d'une part, le quotient familial de la CNAF, utilisé pour l'attribution de nombreuses aides relevant de l'action sociale et pour la tarification des services publics locaux et, d'autre part, le revenu fiscal de référence, employé notamment pour les bourses de collèges et de lycée⁸⁶, le chèque énergie⁸⁷ ou encore l'aide juridictionnelle⁸⁸.

Les textes sont moins clairs pour certaines prestations. Pour l'allocation de solidarité spécifique, les ressources prises en considération sont celles qui « *doivent être déclarées à l'administration fiscale pour le calcul de l'impôt sur le revenu avant déduction des divers abattements* »⁸⁹. Il ressort du formulaire de demande de cette allocation que ces dispositions sont interprétées de telle sorte que les pensions alimentaires fiscalement déductibles viennent en déduction des ressources de l'allocataire. Pour l'allocation de solidarité aux personnes âgées, la déductibilité est pensions alimentaires versées est prévue par circulaire⁹⁰.

Enfin, pour le revenu de solidarité active et la prime d'activité, il n'est pas prévu de déduire les pensions alimentaires versées.

⁸³ Art. R. 532-3 CSS.

⁸⁴ Art. R. 822-3 CCH.

⁸⁵ Art. L. 861-2 et R. 861-9 CSS.

⁸⁶ Art. D. 531-4 et D. 531-21 du code de l'éducation.

⁸⁷ Art. R. 124-1 du code de l'énergie.

⁸⁸ Art. 3 du décret n° 2020-1717 du 28 décembre 2020.

⁸⁹ Art. R. 5423-2 du code du travail.

⁹⁰ Circulaire n° 2006/37 du 8 juin 2006.



2. Simplifier la prise en compte des ressources : objectifs, méthode et propositions

2.1. Si la réforme des bases ressources constitue un objectif consensuel, au regard de la complexité du système actuel, plusieurs contraintes s'imposent à leur évolution

2.1.1. Les règles actuelles sont inéquitables, illisibles et complexes

1. Des ruptures d'équité entre bénéficiaires

Une première source de difficultés tient à la prise en compte de l'évolution des revenus dans le temps.

D'abord, les prestations sont toujours assises sur des **revenus plus ou moins anciens** (cf. 1.2.1). Cela suscite des configurations où l'évolution des prestations pour un mois donné est déconnectée de l'évolution des ressources actuellement perçues par l'intéressé, dans un sens favorable ou défavorable. Les deux situations posent des problèmes en termes d'équité, soit qu'une personne se voit ouvrir des droits alors que ses revenus ont évolué positivement, soit qu'elle se voit refuser une prestation alors que sa situation actuelle justifierait qu'elle en bénéficie.

Cette difficulté est particulièrement accusée pour les prestations dans lesquelles les revenus pris en compte ont été perçus par les intéressés deux ans avant l'évaluation de leur droit (« N-2 »). Elle peut toutefois se poser même pour des prestations relativement « contemporaines », telles que le revenu de solidarité active, dont les droits sont calculés sur les trois derniers mois.

Les **dispositifs d'actualisation des revenus** prévus par les textes ne permettent pas de résoudre la difficulté. Ils supposent une démarche de la part de l'allocataire, qui peut ignorer son droit ou réagir tardivement. Ils ne couvrent pas tous les cas dans lesquels il voit ses revenus chuter. Parfois, ils n'existent tout simplement pas, comme en matière d'ASPA. Ainsi, une personne qui met fin à son activité professionnelle mais ne dispose pas de droits suffisants à la retraite peut ne pas immédiatement bénéficier de l'ASPA : ses revenus d'activité passés restent inclus dans la base ressources. Pour limiter les effets négatifs de cette situation, les services instructeurs ne rejettent pas immédiatement les demandes auxquelles ils ne pourraient faire droit, mais les font « glisser » jusqu'au moment où les revenus de la personne lui donnent droit à l'ASPA. Cette situation, qui revient à créer un « délai de carence », est problématique pour les bénéficiaires.

Les dispositifs d'actualisation des revenus reposent sur des règles complexes qui peuvent se révéler juridiquement fragiles. Le Conseil d'Etat a ainsi déclaré illégal le



mécanisme d'évaluation forfaitaire des ressources institué par l'article R. 532-8 du CSS et applicable à l'allocation de rentrée scolaire. Ce mécanisme visait à éviter que la prise en compte des ressources de l'année N-2 conduise à ce que cette prestation soit versée à des foyers qui ne satisferaient plus, lors de l'ouverture ou du renouvellement de ce droit, à la condition de ressources à laquelle le bénéficiaire de cette prestation est subordonné. L'évaluation forfaitaire n'était appliquée qu'à certains des foyers susceptibles d'avoir connu une modification de leurs revenus depuis l'année N-2, qui n'avaient aucune possibilité de faire valoir qu'ils avaient disposé de revenus professionnels inférieurs aux revenus forfaitisés. Elle pouvait donc conduire à ce que des foyers disposant de ressources identiques et inférieures au plafond au moment où le droit est ouvert soient traités de façon différente, certains d'entre eux, soumis à l'évaluation forfaitaire de leurs revenus, se trouvant privés du bénéfice de l'allocation de rentrée scolaire. Le mécanisme de l'évaluation forfaitaire méconnaissait ainsi le principe d'égalité (CE, 26 décembre 2018, *Mme Verrechia*, n° 420104, aux tables). La jurisprudence l'a confirmé à propos de l'allocation de logement social (CE, 4 juin 2021, *Wein*, n° 442240, inédit).

La complexité des mécanismes d'actualisation du revenu occasionne par ailleurs d'importants frais de gestion. Lorsque l'introduction de tels mécanismes avait été étudiée pour le chèque énergie, leur coût avait été estimé à 50 millions d'euros par an et 50 euros par demande, soit un tiers de la prestation moyenne⁹¹.

Pour les **travailleurs indépendants**, le décalage dans le temps induit par le recours aux données fiscales, même s'il semble en partie inévitable, paraît peu compréhensible pour des prestations qui sont censées s'adapter à la situation des bénéficiaires, telles que le RSA.

Cette complexité du calcul du revenu des travailleurs indépendants peut conduire les gestionnaires de terrain à des ajustements pragmatiques. A titre d'exemple, les dispositions applicables à l'aide juridictionnelle prévoient que les revenus imposables des six derniers mois, réduits de 10 % puis multipliés par deux, sont pris en compte lorsque le RFR est indisponible ou non-pertinent⁹². Lorsqu'un travailleur indépendant demande l'application de ces dispositions, certains bureaux d'aide juridictionnelle recourent à des mécanismes alternatifs, faute de pouvoir établir le revenu imposable des six derniers mois, comme l'utilisation du simulateur de RFR des services fiscaux ou l'établissement d'une « règle de trois » avec les revenus N-2.

Enfin, une difficulté plus spécifique tient à **la prise en compte des revenus irréguliers pour les prestations à assiette trimestrielle**. Pour la plupart des prestations, à l'exception de l'ASPA et des prestations alignées, un revenu est pris en compte le mois de versement ou de perception. Pour le versement d'un petit revenu salarial, par exemple, cette date peut être irrégulière : elle peut osciller entre la fin du mois M

⁹¹ Audition de la directrice de l'énergie du 23 avril 2021.

⁹² Décret n° 2020-1717 du 28 décembre 2020, articles 4, 7 et 8.



et le début du mois M+1, selon les diligences de l'employeur. Lorsque la base ressources est établie sur trois mois seulement, une telle irrégularité peut avoir un impact très fort sur les droits financiers des intéressés : au lieu d'être calculés sur la base de trois mois de revenus réguliers, leurs droits se trouvent établis sur la base de deux puis quatre mois, ce qui suscite une irrégularité dans les prestations, alors que le bénéficiaire croit bénéficier d'un revenu constant.

Les irrégularités et asymétries dans le traitement de situations pourtant comparables sont à l'origine d'autres ruptures d'équité.

Les différences de traitement **entre revenus de remplacement ou prestations spécialisées, d'une part, et revenus remplacés d'autre part**, sans être courantes, ne sont pas rares. On peut en citer deux exemples.

En premier lieu, **l'allocation de soutien familial**. Cette allocation bénéficie aux enfants privés de l'aide matérielle d'un ou de deux parents. Elle vise les cas où l'enfant est orphelin ou n'a pas été reconnu et, dans les situations de séparation, les cas où l'un des parents ne verse pas la pension alimentaire ou n'assume pas son obligation d'entretien⁹³. Elle n'est versée au parent que s'il ne s'est pas remis en couple. Il s'agit d'une prestation familiale⁹⁴ et elle est par conséquent exonérée d'impôt sur le revenu en vertu de l'article 81, 2° du CGI. Ceci suffit à l'exclure de la base ressources des prestations se référant aux revenus imposables. Certaines dispositions prennent néanmoins le soin de prévoir expressément cette exclusion⁹⁵. En revanche, l'allocation de soutien familial fait partie des ressources retenues pour le calcul du revenu de solidarité active. Depuis le décret n° 2014-554 du 27 mai 2014, elle n'est prise en compte que de manière forfaitaire, pour des raisons conjoncturelles tenant à la volonté de neutraliser les effets, sur les droits au RSA, de la revalorisation de l'allocation par le décret n° 2014-420 du 23 avril 2014⁹⁶. La même règle s'applique pour la prime d'activité⁹⁷.

Ainsi, alors que la pension alimentaire reçue est toujours prise en compte dans les ressources des allocataires, l'allocation de soutien familial, qui a notamment pour objet de s'y substituer, ne l'est pas toujours.

En second lieu, on peut souligner **l'incohérence de la base ressources des allocations de logement s'agissant du traitement des prestations liées à la vieillesse**. Alors que les pensions de retraite sont prises en compte (5.a. de l'article 158 du code général des impôts, par renvoi de l'article R. 822-4 du code de la construction et de l'habitation), ce n'est pas le cas de l'ASPA, au motif qu'elle n'est pas imposable. Il en

⁹³ Art. L. 523-1 du CSS.

⁹⁴ Art. L. 511-1 CSS.

⁹⁵ Prestation de compensation du handicap : art. R. 245-48 CASF ; prestations familiales : art. R. 532-3 CSS ; allocation de solidarité spécifique : art. R. 5423-3 c. travail.

⁹⁶ Art. R. 262-10-1 CASF.

⁹⁷ Art. R. 844-4 CSS.



résulte qu'une personne âgée percevant une faible pension contributive bénéficiera d'un montant d'aides au logement plus faible qu'un bénéficiaire de l'ASPA. Ainsi que l'avaient démontré l'IGAS et l'IGF⁹⁸, cela peut conduire à ce que le bénéficiaire de l'ASPA atteigne un revenu total plus élevé que le bénéficiaire du minimum contributif.

2. Des règles incomprises et inappliquées

Le système actuel apparaît également peu lisible malgré les éclairages apportés au cas par cas par la jurisprudence.

De nombreuses règles **ne semblent pas explicables autrement que par des raisons historiques**. Leur objectif a été perdu de vue ou s'est brouillé avec l'écoulement du temps. C'est particulièrement le cas s'agissant de la prise en compte du patrimoine non productif de revenus en matière d'aide sociale. A l'origine, sa justification est que « *les choix d'investissement effectués par les postulants à l'aide sociale ne doivent pas avoir de répercussion sur le montant d'une aide conçue comme subsidiaire* » (conclusions J.-H. Stahl sur CE, 15 mai 2006, n° 270715, aux tables). Le patrimoine non placé était donc pris en compte à hauteur du revenu qu'aurait pu procurer son placement, ce qui se traduisait très concrètement par l'imputation d'un revenu égal à la rente viagère que procurerait le placement d'une somme représentant la valeur vénale des biens⁹⁹. C'est à l'occasion de la création de l'allocation de parent isolé¹⁰⁰ qu'est apparue la règle actuelle – 3 % du montant des capitaux, 50 ou 80 % de la valeur locative des immeubles – qui a ensuite été reprise pour le revenu minimum d'insertion¹⁰¹ puis généralisée à l'ensemble de l'aide sociale à l'occasion d'un décret de codification¹⁰². Compte tenu des montants retenus, purement conventionnels, on peut se demander s'il s'agit encore d'une approximation du rendement du capital ou d'une règle incitative visant à pousser les bénéficiaires à liquider leur patrimoine, d'autant plus que, faute d'avoir été actualisés, les taux prévus sont aujourd'hui nettement supérieurs au rendement réel, au moins pour ce qui concerne les capitaux.

Par ailleurs, de nombreuses conditions **difficilement applicables ou vérifiables semblent, dans les faits, inappliquées**. Tel paraît être, pour partie, le cas des conditions liées au patrimoine. A titre d'exemple, le travail conduit par la DITP en lien

⁹⁸ Laurent Caussat et autres, *op. cit.*, p. 7 – 8.

⁹⁹ Règle issue du décret n° 54-883 du 2 septembre 1954 portant règlement d'administration publique pour l'application de l'ensemble des dispositions du décret n° 53-1186 du 29 novembre 1953 relatif à la réforme des lois d'assistance

¹⁰⁰ Décret n° 76-893 du 28 septembre 1976 relatif à l'allocation de parent isolé.

¹⁰¹ Décret n° 88-1111 du 12 décembre 1988 relatif à la détermination du revenu minimum d'insertion et à l'allocation de revenu minimum d'insertion et modifiant le code de la sécurité sociale.

¹⁰² Décret n° 2004-1136 du 21 octobre 2004 relatif au code de l'action sociale et des familles (partie réglementaire).



avec les bureaux d'aide juridictionnelle en amont de la réforme de cette prestation avait révélé que l'absence de prise en compte du patrimoine ne produisait aucun changement dans les droits calculés. S'il est possible que ce constat soit lié à l'effet dissuasif de la condition de patrimoine, ainsi qu'aux faibles niveaux de patrimoine des demandeurs, une explication complémentaire tient sans doute à la sous-déclaration de celui-ci par les allocataires. Dans certains cas, une condition textuelle peut même n'être pas compatible avec les systèmes d'information, donnant lieu à des périodes transitoires durant lesquelles la règle de droit est approchée par des manipulations manuelles, ou appliquée seulement sur demande.

Surtout, **la rédaction des textes** ne permet pas toujours de comprendre aisément quels revenus entrent dans le calcul du droit aux prestations sociales. Certaines dispositions sont équivoques. Par exemple, celles applicables à la prime d'activité prévoient un régime de prise en compte des « *bénéfices non imposés* » (art. R. 845-2 du CSS), dont le sens n'est pas évident pour le lecteur¹⁰³.

Le plus souvent cependant, la difficulté vient du silence des textes ou de formulations trop générales, ce qui laisse place à des interprétations contradictoires et fait reposer *in fine* la définition de la règle sur les organismes débiteurs des prestations, ce qui n'est satisfaisant ni du point de vue de la répartition des compétences ni surtout du point de vue de l'accessibilité du droit. Ainsi, la qualification des ressources tirées de la vente de biens d'occasion par les allocataires, sur des brocantes ou sur Internet, donne lieu à des incertitudes relevées par la Défenseure des droits¹⁰⁴. Le guide interne des agents des CAF invite les agents à vérifier si ces revenus sont réguliers. Si la jurisprudence n'a pas eu l'occasion de trancher ce point, il semble que les sommes tirées de ces ventes ne constituent pas un revenu si les biens vendus appartiennent au patrimoine privé des intéressés.

Le juge est régulièrement appelé à préciser les modes d'évaluation des ressources. Ainsi qu'il a été souligné (cf. 1.2.2), la jurisprudence administrative a déjà amenée à prendre parti sur le traitement de situations que les textes ne règlent pas clairement (prise en compte des parts de sociétés ne distribuant pas de revenus) ou à s'appuyer sur l'objet des textes pour définir le mode de calcul des revenus à prendre en compte (revenus fonciers).

La juridiction judiciaire apporte également des précisions à l'occasion de litiges civils ou pénaux. Pour s'en tenir à des exemples récents, la Cour de cassation a indiqué à quelle date prenaient effet les mécanismes de neutralisation des changements de situation en matière d'AAH (Cass., 2^e civ., 9 juillet 2020, n° 19-13.992 ; Cass., 2^e civ., 4 avril 2019, n° 17-15.049, Bull. 2018, II, n° 72). Elle a précisé les critères

¹⁰³ Selon la direction de la sécurité sociale, cette notion vise les bénéficiaires exonérés d'impôt au titre, notamment, des avantages fiscaux liés aux zonages : zone franche urbaine, zone de revitalisation rurale.

¹⁰⁴ V. à ce propos : Défenseure des droits, 30 avril 2021, avis n° 21-04.



d'appréciation du « retour à meilleure fortune » en cas de vente d'un immeuble (Cass., 2^{ème} civ., 12 novembre 2020, n° 19-20.478), dans la ligne d'une jurisprudence antérieure de la Commission centrale d'aide sociale et du Conseil d'Etat (CE, 15 mars 1999, Département de l'Allier, n° 195748, au recueil).

Ces précisions jurisprudentielles, outre qu'elles sont nécessairement ponctuelles, ne sont pas immédiatement accessibles aux bénéficiaires. Elles ne sauraient se substituer à la simplification des textes.

3. Un système complexe tant pour les bénéficiaires que pour les gestionnaires

Le poids de la complexité des règles actuelles repose d'abord sur les bénéficiaires.

Lorsque la remontée d'informations n'est pas automatisée, ceux-ci doivent établir eux-mêmes la base ressources. Cette tâche est déjà complexe pour les salaires (cf. figure ci-dessous) : une étude menée par la CAF du Pas-de-Calais sur environ 300 dossiers de prime d'activité révèle que 70 % des dossiers présentent au moins un accessoire de rémunération à prendre en compte (indemnités représentatives de frais, remboursement de l'abonnement de transport, primes prévues par les conventions collectives, avantages en nature, etc.).

Cotisations et contributions sociales		Base	Taux salarial	Part salarié	Part employeur
Cotisations sociales					
SANTÉ					
Sécurité Sociale - Maladie Maternité Invalidité Décès		Valeur			Valeur
Complémentaire Incapacité Invalidité Décès					
Complémentaire Santé		Valeur	Valeur	Valeur	Valeur
ACCIDENTS DU TRAVAIL-MALADIES PROFESSIONNELLES		Valeur			
RETRAITE					
Sécurité Sociale plafonnée		Valeur	Valeur	Valeur	Valeur
Sécurité Sociale déplafonnée		Valeur	Valeur	Valeur	Valeur
Complémentaire Tranche 1					
Complémentaire Tranche 2		Valeur	Valeur	Valeur	Valeur
Supplémentaire		Valeur	Valeur	Valeur	Valeur
FAMILLE					
ASSURANCE CHÔMAGE					
Chômage		Valeur			Valeur
APEC		Valeur	Valeur	Valeur	Valeur
AUTRES CONTRIBUTIONS DUES PAR L'EMPLOYEUR					
COTISATIONS STATUTAIRES OU PRÉVUES PAR LA CONVENTION COLLECTIVE					
CSG déductible de l'impôt sur le revenu		Valeur	Valeur	Valeur	Valeur
CSG/CRDS non déductible de l'impôt sur le revenu		Valeur	Valeur	Valeur	Valeur
EXONÉRATIONS DE COTISATIONS EMPLOYEUR					Valeur
TOTAL DES COTISATIONS ET CONTRIBUTIONS				Valeur	Valeur
NET À PAYER AVANT IMPÔT SUR LE REVENU					Valeur
dont évolution de la rémunération liée à la suppression des cotisations salariales chômage et maladie					Valeur
Impôt sur le revenu		Base	Taux personnalisé	Montant	
Impôt sur le revenu prélevé à la source		Valeur	Valeur	Valeur	
Net payé en euros					
					Valeur
Abonnement de cotisations employeur					Valeur
Total versé par l'employeur					Valeur

A compter pour l'ASPA (et autres prestations alignées)

A ajouter au net à payer pour les prestations basées sur l'IR (ASS, AAH, alloc. familiales)

Pour le RSA et la PA, ajouter certaines retenues au net à payer (p. ex. chèques-vacances) et déduire d'autres sommes (p. ex. indemnités pour repas)

Figure n° 4 – Prise en compte des composantes d'un bulletin de paie, selon les bases ressources des différentes prestations

Mais elle peut l'être plus encore quand d'autres types de revenus sont en jeu, et lorsque les règles de la base ressources sont particulièrement détaillées ou



spécifiques. Cette difficulté se traduit en particulier dans les modules déclaratifs ou formulaires proposés par les caisses et organismes gestionnaires qui, malgré tous les efforts de simplification, continuent à présenter un degré de complexité irréductible qui peut dissuader les bénéficiaires de faire valoir leurs droits. Selon les associations de lutte contre l'exclusion rencontrées à l'occasion de l'élaboration de la présente étude, la grande complexité des formulaires et des critères suscite une très forte inquiétude chez les personnes concernées, qui sont rarement accompagnées dans leur démarche.

Outre le risque du non-recours lié à cette complexité administrative, les incertitudes de l'évaluation des ressources **induisent surtout de nombreuses erreurs déclaratives**. Ces erreurs déclaratives peuvent se traduire par des indus (c'est-à-dire par le versement d'un droit supérieur à ce qu'il devrait être) ou, plus rarement, par des rappels (versement d'un droit inférieur). Lorsque ces indus sont détectés par le gestionnaire, ils peuvent donner lieu à une récupération et à la suspension des droits.

Ils peuvent également conduire à l'engagement de procédures de sanction contre les allocataires, soit sur le plan pénal¹⁰⁵ soit sur le plan civil, le code de la sécurité sociale prévoyant que des pénalités peuvent être infligées aux allocataires en cas d'inobservation des règles menant à un versement indu, sauf en cas de bonne foi de la personne concernée¹⁰⁶. Ces sanctions sont renforcées en cas de fraude, laquelle a toutefois été définie de manière restrictive par la Cour de cassation (Cass., 2^{ème} civ., 12 novembre 2020, n° 19-17.749).

Lorsque l'allocataire est de bonne foi et en situation de précarité financière, il peut obtenir une remise gracieuse de l'indu. La jurisprudence précise qu'il y a lieu, pour apprécier la « *bonne foi* » du bénéficiaire, de prendre en compte la nature des ressources non-déclarées et l'information reçue (CE, 17 novembre 2017, *Rodriguez*, n° 400606, aux tables). Mais une remise gracieuse est une mesure largement discrétionnaire, qui nécessite une demande. Il importe donc de réduire autant que possible les indus « évitables » dont la récupération fragilise des populations déjà précaires. Or, le risque d'erreurs déclaratives est particulièrement élevé pour certaines prestations. Une étude menée en 2018 par 26 caisses d'allocations familiales sur 1311 dossiers de prime d'activité a révélé que 60 % des déclarations des bénéficiaires étaient erronées : 36 % des allocataires « sur-déclaraient » leurs revenus tandis que 24 % les « sous-déclaraient ».

La complexité des règles actuelles se traduit également par **une charge substantielle** pour les organismes gestionnaires. Elle pèse d'abord sur les travailleurs sociaux et les services administratifs qui sont en contact direct avec les bénéficiaires : la CNAF estime ainsi que les problèmes liés aux bases ressources représentent 15 % des

¹⁰⁵ Art. 441-6 du code pénal.

¹⁰⁶ Art. L. 114-17-1 du CSS.



demandes formulées auprès des CAF. Les coûts informatiques liés à l'administration de ce système sont également considérables. A titre d'exemple, les développements informatiques liés au basculement des aides personnelles au logement sur une nouvelle base ressources « contemporaine » a coûté environ 55 millions d'euros¹⁰⁷. Si cet investissement est, en l'espèce, largement compensé par les économies pérennes attendues de la « contemporanéisation », il donne une idée du coût de maintenance durable lié aux systèmes d'information des gestionnaires, qui sont multipliés par autant de fois qu'il existe de bases ressources distinctes.

Outre ces coûts de gestion, les indus génèrent des pertes substantielles pour les finances publiques. Les études statistiques de la CNAF, dans le cadre de sa politique de maîtrise des risques, permettent d'estimer que la somme en valeur absolue des indus et rappels atteints par la prescription, atteint 2,8 Md€. Les indus étant nettement plus fréquents que les rappels, le coût net de ces erreurs dans l'établissement des droits dépasse certainement le milliard d'euros. La simplification de l'évaluation de ressources peut donc contribuer à réduire le coût des indus, en limitant les erreurs des bénéficiaires.

*

Ponctuellement inéquitable dans la gestion de situations individuelles, complexe au point d'en être illisible et difficile à manier par les allocataires et même pour les gestionnaires, la diversité des bases ressources appelle donc une réforme. Les difficultés inventoriées dessinent, en creux, les objectifs de celle-ci. Deux chantiers en cours concourent déjà, à des niveaux différents, à répondre à certaines de ces difficultés.

2.1.2. Des démarches en cours, complémentaires de la simplification des bases ressources, visent à fusionner les prestations et moderniser leur délivrance

1. Simplifier les prestations elles-mêmes : le projet du « revenu universel d'activité »

Par un discours du 13 septembre 2018, le président de la République a annoncé la création d'un **revenu universel d'activité**, fusionnant le plus grand nombre possible de prestations de solidarité. Une concertation d'ampleur a été engagée sur ce sujet depuis 2019, qui devait initialement aboutir à la présentation d'un projet de loi en 2020, reporté du fait de la crise sanitaire liée à l'épidémie de covid-19.

¹⁰⁷ Coût de l'évolution des systèmes d'information de la CNAF. Les aides au logement ayant été la première prestation gérée par la CNAF à être raccordée au DRM, cette évolution a nécessité une refonte globale du système. Certains modules développés constitueront le socle du raccordement d'autres prestations. Par ailleurs, les reports successifs de la réforme ont surenchéri ce coût.



La démarche de construction du RUA ne porte pas seulement sur les conditions d'attribution des prestations, mais également sur le montant des droits ou sur la prise en compte de la situation familiale, afin d'aboutir à une prestation unique ou à un ensemble de prestations cohérent. Elle vise donc une **harmonisation des prestations elles-mêmes**, ce qui dépasse l'objet de la présente étude. En revanche, le rapprochement des bases ressources constitue un préalable indispensable à la construction d'une prestation harmonisée.

Par ailleurs, les travaux du RUA portent sur le seul **champ des « prestations de solidarité »**, définies comme les prestations monétaires versées à un individu ou à un foyer sous conditions de ressources et dégressives avec les ressources. Outre les minima sociaux et autres dispositifs de soutien au revenu des ménages (RSA, prime d'activité, AAH, ASI, ASS, ASPA, ADA), les travaux du RUA ont également porté sur la garantie jeune, le chèque énergie, la complémentaire santé solidaire, les allocations logement et les bourses de l'enseignement supérieur. Si ce champ recoupe largement celui de la présente étude – ces prestations représentent les principaux enjeux quantitatifs et qualitatifs de l'évaluation des ressources –, il est également plus réduit, de nombreuses prestations sous conditions de ressources n'y étant pas comprises.

La simplification des bases ressources des prestations sociales est donc complémentaire du RUA, à deux titres : elle facilite la mise en place d'une réforme structurelle du système des prestations sociales, en supprimant ou réduisant l'obstacle que constitue la disparité des bases ressources ; elle peut également concerner d'autres prestations que celles qui entrent dans son champ.

Encadré n° 5 – La base ressources du « *Universal Credit* » mis en place au Royaume-Uni

La réforme française du revenu universel d'activité a parfois été rapprochée de l'instauration du *Universal Credit* au Royaume-Uni¹⁰⁸. Le *Universal Credit* est une prestation unique, fusionnant six dispositifs (allocations et crédits d'impôts) sous conditions de ressources. Les coûts administratifs et les indus résultant de la complexité de l'évaluation des ressources comptaient au nombre des éléments de diagnostic préalables à la réforme¹⁰⁹.

Cette prestation unique est soumise à des conditions de ressources. Sa base ressources repose sur la prise en compte fiscale des revenus des travailleurs salariés, sur un mécanisme *ad hoc* pour les travailleurs indépendants, et sur une large prise en compte des autres types de revenus, à laquelle s'ajoute un seuil de patrimoine.

¹⁰⁸ P. ex. : -, « Le mécanisme de gain au travail dans le futur revenu universel d'activité », mise de jeu du cycle n° 4 – Parcours de l'allocataire, 10 janvier 2020 ; avis de la Commission nationale consultative des droits de l'homme du 23 juin 2020.

¹⁰⁹ Department for Work and Pensions, *Universal Credit: welfare that works*, novembre 2010, p. 42.



Les ressources des travailleurs salariés sont, pour l'essentiel, appréciées selon les règles du droit fiscal, par renvoi à la loi relative à l'impôt sur le revenu de 2003 (*Income Tax (Earnings and Pensions) Act*)¹¹⁰. Certains revenus de remplacement, comme les indemnités de maternité ou de maladie, sont assimilés à ces revenus. Les sommes exemptées de l'impôt sur le revenu, comme les frais professionnels, les frais liés à la formation et certains avantages en nature, sont exclues de l'assiette du *Universal Credit*.

Les ressources des travailleurs indépendants font l'objet d'une évaluation spécifique¹¹¹ qui prend en compte l'ensemble de leurs revenus et permet la déduction des déficits. Toutefois, en pratique, le « *minimum income floor* »¹¹² signifie que les revenus des travailleurs indépendants sont souvent calculés sur une base forfaitaire. Au-delà d'une période de démarrage d'une durée d'un an, les travailleurs en activité indépendante lucrative (*gainful self-employment*) sont en effet supposés gagner 35 fois le salaire minimum par semaine.

Les revenus autres sont largement pris en compte, y compris les pensions de retraites et plusieurs allocations spécialisées. A part pour les rentes, les revenus du capital sont calculés sur une base fictive, à un taux inférieur à 2 %. Cette règle n'est pas applicable pour les patrimoines inférieurs à 6 000 livres. Par ailleurs, aux termes de l'annexe 10, de nombreux biens ne sont pas pris en compte, notamment le domicile et les biens professionnels. Les pensions alimentaires versées sont déduites, et les pensions reçues réintégrées.

Enfin, le capital du bénéficiaire ne doit pas être supérieur à 16 000 livres¹¹³.

2. Interconnecter les données sur les ressources des ménages : le dispositif de ressources mensuelles

Les personnes qui demandent une prestation sociale doivent en général, pour justifier de leur niveau de ressources, remplir un formulaire papier ou numérique dans lequel elles renseignent elles-mêmes le montant de leurs différents revenus ou fournir un document produit par un tiers de confiance – par exemple, leur avis d'imposition sur le revenu.

La **montée en puissance des interconnexions informatiques, qui rend disponibles des informations fiables et actualisées sur les revenus**, permet d'envisager la transition vers un nouveau système, dans lequel une partie importante des informations sur le revenu des bénéficiaires serait récupérée automatiquement. Un tel système participe du principe « Dites-le-nous une fois », qui trouve sa traduction

¹¹⁰ Article 55 des *Universal Credit Regulations* de 2013.

¹¹¹ Articles 57 à 59, *ibid.*

¹¹² Article 62, *ibid.*

¹¹³ Article 5 du *Welfare Reform Act* de 2012 et article 18(1) des *Universal Credit Regulations*.



législative à l'article L. 113-12 du code des relations entre le public et l'administration et selon lequel une personne présentant une demande dans le cadre de certaines procédures ne peut être tenue de fournir des informations qu'elle a déjà produites auprès de la même administration ou d'une autre administration participant à un même système d'échanges de données.

Des outils d'échange permettaient déjà aux gestionnaires de prestations de récupérer des données fiscales N-2 à travers, notamment, le Centre national de transfert des données fiscales (CNTDF). Des évolutions récentes ont toutefois permis d'envisager la transmission de données plus contemporaines à l'appréciation du droit aux prestations. La déclaration sociale nominative (DSN), instituée par la loi n° 2012-387 du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives, et le flux « prélèvement à la source revenus autres » (PASRAU), créé dans le cadre de la réforme du prélèvement à la source, en constituent les deux outils principaux. Ce constat a suscité plusieurs importantes réflexions visant à tirer profit de ces évolutions pour moderniser la délivrance des prestations sociales¹¹⁴.

Il s'est ensuite traduit sous la forme du **dispositif de ressources mensuelles (DRM)**¹¹⁵. Autorisé par l'article 78 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2019, il s'agit d'un traitement de données à caractère personnel régi par le décret n° 2019-969 du 18 septembre 2019. Le DRM, qui est alimenté par les flux DSN et PASRAU, peut être interrogé par les opérateurs qui y ont accès pour obtenir des informations individuelles sur les revenus des personnes, à partir de leur numéro d'inscription au répertoire des personnes physiques (NIR).

Par construction, le DRM ne permet la récupération que des données elles-mêmes récupérées par les flux DSN et PASRAU. Certains types de revenus ne sont donc pas couverts¹¹⁶, par exemple ceux des travailleurs indépendants, des frais professionnels ou des charges déductibles du revenu, comme les pensions alimentaires, ainsi que les revenus provenant de l'étranger. Par ailleurs, même dans les revenus couverts par le DRM, le niveau de détail des données n'est pas forcément suffisant pour répondre d'emblée à tous les besoins. Enfin, les délais de mise à disposition des données ne sont pas aujourd'hui compatibles avec une prise en compte des ressources avant deux mois (mois M-2). Des travaux sont en cours pour permettre l'utilisation du mois M-1.

¹¹⁴ Laurent Caussat et autres, *op. cit.* ; Christine Cloarec-Le Nabour, Julien Damon, *La juste prestation : pour des prestations et un accompagnement ajustés*, septembre 2018.

¹¹⁵ L'appellation « base ressources mensuelles » (BRM) était également utilisée, en particulier au début de l'historique du dispositif. Le sigle actuel est aussi parfois explicité comme « *dispositif de ressources mutualisé(es)* ».

¹¹⁶ Les principales catégories sont les revenus perçus à l'étranger, les pensions alimentaires, les frais professionnels réels, les frais de tutelle, le patrimoine non productif de revenus, les revenus du patrimoine, les revenus fonciers et les revenus des travailleurs indépendants.



Le DRM n'en reste pas moins un outil très puissant de simplification et d'optimisation de la gestion des prestations sociales, qu'illustre **la réforme dite de la « contemporanéisation » des allocations de logement**, entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2021. Avant cette réforme, les allocations de logement étaient calculées sur les revenus de l'année N-2. Il en résultait à la fois un effet d'aubaine pour certains bénéficiaires – par exemple, les jeunes actifs percevant leurs premiers revenus, qui pouvaient maintenir le bénéfice de leurs aides pendant deux ans – et, à l'inverse, des situations dans lesquelles une perte de revenu ne se traduisait pas rapidement par une hausse des aides.

Depuis la réforme, les revenus salariaux ou de remplacement des bénéficiaires sont appréciés non plus sur la base de l'année N-2, mais sur une période de douze mois glissants allant de M-13 à M-2. Cette évolution remplit un double objectif. Elle permet, d'abord, d'accroître l'équité du dispositif, en ajustant plus finement les droits de chaque bénéficiaire à leurs besoins actuels. Elle constitue, ensuite, un puissant levier d'économies budgétaires, qui était initialement estimé à 1,2 Md€ pérennes.

Si la période de référence a, ainsi, été modifiée, la base ressources n'a pas évolué dans ses grandes lignes, seuls quelques points ayant été amendés par le décret n° 2019-1574 du 30 décembre 2019, pour limiter certains effets de bord de la réforme, simplifier les formalités déclaratives ou supprimer le mécanisme d'évaluation forfaitaire des ressources. Les revenus ou charges qui ne sont pas compris dans le DRM doivent toujours être déclarés par les bénéficiaires.

S'il est encore trop tôt pour tirer des enseignements définitifs de la réforme, ses avantages en termes d'équité et budgétaires sont indéniables. Elle apporte en outre une simplification appréciable pour les bénéficiaires : l'actualisation de leurs ressources n'est plus conditionnée à une démarche, mais est largement automatisée. Ce bilan positif conduit à envisager de basculer d'autres prestations sociales sur le DRM. Sont ainsi envisagées une utilisation du DRM pour le calcul du RSA, de la prime d'activité et des prestations familiales notamment, selon un calendrier qui n'est pas encore défini. Pour la C2S, l'utilisation du DRM devrait être effective entre le dernier trimestre 2021 et début 2022.

L'expérience des aides au logement permet cependant d'identifier **quelques limites de la démarche, et donc l'intérêt d'une simplification des bases ressources**, en parallèle du déploiement du DRM.

D'abord, la mise en œuvre du DRM demande un investissement administratif substantiel, notamment en matière de systèmes d'information. Sa mise en œuvre, déjà complexe pour les grands opérateurs nationaux, n'est pas adaptée aux cas où l'attribution d'une prestation est éclatée, comme c'est le cas pour les collectivités locales.



Ensuite, le DRM ne permet pas de simplifier l'attribution des prestations pour les personnes percevant des ressources non-comprises dans le champ de la DSN ou du flux PASRAU, comme les indépendants : des formalités déclaratives restent nécessaires en parallèle du DRM. La simplification des bases ressources reste donc nécessaire.

Même pour les catégories de ressources couvertes par le DRM, comme les salaires, une simplification réglementaire peut faciliter et accélérer le raccordement au dispositif, en levant la nécessité de travaux d'enrichissement des données ou en simplifiant le travail de traitement de ces dernières par les caisses. A titre d'exemple, la réforme des aides au logement a montré la difficulté que pouvait poser l'application à l'identique de certaines règles fiscales, telles que l'exonération des salaires étudiants à hauteur de trois SMIC mensuels par an, dans le cadre d'un seul trimestre. Dans le cadre des réflexions sur le basculement du RSA et de la prime d'activité vers le DRM, les administrations gestionnaires ont ainsi envisagé l'approximation de la base ressources actuelle du RSA par la notion fonctionnelle du « montant net versé »¹¹⁷ : une simplification en amont de la base ressources pourrait faciliter ces travaux techniques.

Enfin, la récupération automatique des données n'enlève pas le besoin de lisibilité des bénéficiaires – qui peuvent légitimement souhaiter comprendre l'évolution de leurs droits – et des citoyens. Ici encore, la simplicité de la règle y concourt : elle permet aux allocataires, aidés le cas échéant par un travailleur social ou un agent des services compétents, d'appréhender les raisons pour lesquelles leurs aides ont baissé ou augmenté.

Encadré n° 6 – La Banque carrefour de sécurité sociale belge

En Belgique, les organismes de sécurité sociale disposent depuis des années d'un mécanisme de partage institutionnel des données, autour de la Banque carrefour de la sécurité sociale (BCSS). La BCSS est un organisme public institué par la loi du 15 janvier 1990. La BCSS organise un répertoire des références qui ne contient pas de données sur le niveau de ressources : elle indique seulement, par personne, quels types de données peuvent être obtenues de quel régime ou institution de sécurité sociale. S'agissant du salaire, ces données sont par exemple détenues par l'Office national de sécurité sociale (ONSS).

Il semble que la création de la BCSS n'a pas eu d'effets, par elle-même, sur les conditions d'accès aux prestations sociales. En revanche, un schéma cohérent a été conçu pour garantir que les données collectées par une institution de sécurité sociale puissent être utilisées par les organismes qui en ont besoin. Grâce à ce système, de

¹¹⁷ Lequel correspond au montant « net fiscal » déclaré par les employeurs, augmenté des heures supplémentaires, diminué de la CSG non déductible et du montant de la contribution de l'employeur à l'assurance maladie complémentaire du salarié.



nombreuses démarches administratives peuvent être effectuées sans que le bénéficiaire doive fournir de nouvelles informations.

*

Les évolutions qui viennent d'être retracées sont, au total, complémentaires de la simplification des bases ressources : d'une part, cette simplification facilitera, à moyen terme, le rapprochement des prestations, en supprimant ou réduisant un obstacle à la convergence des droits ; d'autre part, elle peut accélérer le partage de données et reste quoi qu'il en soit indispensable pour les nombreux types de revenus qu'il est inenvisageable de raccorder, à court terme, à des données fiables et contemporaines.

Le chantier de la simplification des bases ressources fait cependant face à des contraintes opérationnelles et juridiques transversales, qu'il importe de caractériser avant de présenter les scénarios envisageables.

2.1.3. Des contraintes opérationnelles et juridiques transversales s'imposent à toute évolution des bases ressources

1. Les contraintes opérationnelles

Plusieurs contraintes opérationnelles et de politique publique, parfois contradictoires, peuvent être identifiées.

L'**acceptabilité** d'une évolution pour les bénéficiaires des dispositifs doit, tout d'abord, être examinée avec attention. Les prestations sociales non contributives représentent 50 % environ des revenus des ménages du premier décile¹¹⁸. Dès lors, tout ajustement, même à la marge, de la base ressources d'une prestation, peut avoir un impact très important sur les personnes concernées. L'évolution des bases ressources des prestations au ciblage plus large – bourses, allocations de logement, prestations familiales – peut, quant à elle, affecter une très large part de la population. La question se pose avec une acuité particulière pour les prestations récurrentes et contribuant significativement aux revenus des bénéficiaires, telles que les minima sociaux. La modification de la base ressources d'une prestation comme l'aide juridictionnelle, qui est accordée ponctuellement, pose à cet égard des difficultés moins redoutables.

La **contrainte budgétaire** doit également être prise en compte. Compte tenu des volumes financiers en question (cf. 1.1.1), des modifications de faible ampleur peuvent avoir des conséquences substantielles. De ce point de vue, un enjeu particulier s'attache à identifier, parmi les bases ressources existantes, celles dont l'établissement et la vérification suscitent des charges de gestion disproportionnées par rapport à leur enjeu financier.

¹¹⁸ DREES, *op. cit.*, p. 26.



Par ailleurs, à moyen terme, la simplification des conditions de ressources peut permettre un gain pour les finances publiques. En effet, la mise en place de règles simples et susceptibles d'être appliquées de manière automatique pourrait permettre de limiter le versement d'indus – potentiellement non récupérés s'ils ne sont pas détectés dans le délai de prescription – et la fraude. Dans son récent rapport sur la soutenabilité des finances publiques après crise, la Cour des comptes considère ainsi que la réforme des bases ressources des prestations sociales peut constituer un élément de la maîtrise des dépenses publiques¹¹⁹.

La question du coût de toute réforme ne doit pas être éludée. Le présent rapport ne part pas du principe qu'une réforme ne peut être envisagée qu'à enveloppe constante, mais qu'elle doit l'être à « enveloppe contenue », en intégrant les contraintes des finances publiques. En revanche, l'éventuelle hausse du taux de recours que pourraient induire des formalités de déclaration simplifiées, par exemple, n'est pas prise en compte, bien qu'elle soit souhaitable.

Toute évolution doit également être **soutenable pour les organismes gestionnaires**. Chaque modification de la base ressources suppose celle des systèmes d'information qui permettent sa mise en œuvre, parfois pour des coûts importants.

Par ailleurs, les gestionnaires doivent aussi être en mesure d'expliquer les changements aux bénéficiaires et de les accompagner dans leurs démarches, ce qui suppose qu'ils soient intelligibles. Les personnes auditionnées dans le cadre de la présente étude qui ont eu à mener une réforme d'ampleur d'une prestation – CNAF pour les aides au logement, ministère de la justice pour l'aide juridictionnelle – ou qui projettent une telle réforme ont souligné que tout changement du mode de déclaration et du calcul des prestations entraîne une évolution du métier des agents des caisses et organismes qui les délivrent. Cette remarque vaut également pour l'ensemble des personnes qui concourent à l'accès aux droits, tels que les travailleurs sociaux du secteur local et les intervenants associatifs, qui jouent un rôle de médiation essentiel¹²⁰.

L'ensemble de ces contraintes explique la **rareté des réformes d'ensemble des bases ressources**.

Certes, les ajustements ponctuels sont relativement fréquents : par exemple, les dispositions relatives à la base ressources du RMI, avant sa transformation en RSA, ont été modifiées quatre fois au niveau législatif et dix-huit fois au niveau réglementaire ; quant au RSA, l'article R. 262-11 du CASF a, à lui seul, connu sept changements entre 2009 et 2021.

¹¹⁹ Cour des comptes, *Une stratégie de finances publiques pour la sortie de crise. Concilier soutien à l'activité et soutenabilité*, communication au Premier ministre, juin 2021, p. 156.

¹²⁰ Fondation Abbé Pierre, *Prestations sociales de la Caf et logement – Enquête nationale sur les freins rencontrés par les personnes et les structures qui les accompagnent*, 15 juin 2020, p. 16 – 18.



En revanche, il est rare qu'une prestation connaisse une véritable refonte de sa base ressources. Outre l'exemple du chèque énergie – mais ce basculement s'est fait à l'occasion de la transformation des tarifs sociaux de l'énergie –, la seule illustration semble être l'aide juridictionnelle (cf. encadré ci-dessous). Dans ces deux cas, des prestations assises sur une base étendue et donnant lieu à une appréciation complexe des revenus des intéressés ont été transformées en dispositifs assis sur le revenu fiscal de référence. Si ces deux exemples ne peuvent pas être généralisés, ils témoignent d'une tendance à la redéfinition des bases ressources vers des agrégats de ressources bien connus et dont la récupération automatique est aisée.

Encadré n° 7 – Historique et réforme des conditions de ressources de l'aide juridictionnelle

Le droit à l'aide juridictionnelle est né avec la loi du 3 janvier 1972 relative à l'aide judiciaire et à l'indemnisation des commissions et désignations d'office. En effet, la loi du 22 janvier 1851 sur l'assistance judiciaire, qui l'a précédée, n'instaurait pas un droit, conformément au demeurant à son intitulé, mais une possibilité discrétionnaire, dans une logique d'assistance.

Tant la loi elle-même que son décret d'application du 1^{er} décembre 1972 se bornaient à fixer des règles extrêmement générales : la loi fixait deux seuils monétaires de ressources mensuelles et indiquait que les bureaux d'aide judiciaire devaient tenir compte des ressources de toute nature, des « *éléments extérieurs de train de vie* » et de l'existence de biens, même non productifs de revenus, à l'exception de la résidence principale. Les textes renvoyaient donc sur les BAJ la totalité de l'exercice d'appréciation de la notion de ressource, et même les conséquences à tirer de l'existence d'un patrimoine non productif de revenu.

La loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique¹²¹, qui a réformé en profondeur les mécanismes de l'aide, n'a rien changé au régime de la base ressources. Ce régime est, ainsi, demeuré identique pendant près de 50 ans, jusqu'à ce que la loi de finances pour 2020 (article 243) le change radicalement, en modifiant à cet effet la loi de 1991.

Désormais, la loi renvoie au décret la fixation des seuils d'éligibilité ; elle fixe les trois principes suivants : les ressources sont déterminées par le revenu fiscal de référence des demandeurs ; il est tenu compte de la valeur de leur patrimoine, qu'il soit ou non productif de revenu, avec un tempérament, lorsque les biens en question ne peuvent être vendus sans entraîner un trouble grave pour les intéressés ; enfin, il est également tenu compte de la composition du foyer fiscal. Le décret d'application du 28 décembre 2020 précise notamment les seuils d'éligibilité, s'agissant du revenu comme du patrimoine.

¹²¹ Cette réforme a été précédée d'une étude du Conseil d'Etat, sous l'égide de la Section du rapport et des études, dont le groupe de travail était présidé par M. Paul Bouchet.



La réforme a, donc, simplifié considérablement la détermination de la base ressources de l'AJ, puisque, sauf exception, le revenu fiscal de référence commande désormais cette détermination, la valeur du patrimoine intervenant de manière purement mécanique, par exclusion au-delà de certains seuils.

Pour mener à bien des évolutions du système des bases ressources malgré l'ensemble de ces contraintes, il convient donc de s'interroger sur **l'accompagnement de la transition**, en particulier dans le cas où des changements structurels seraient opérés. En effet, sauf à opter pour une harmonisation générale par le haut – qui, outre ses enjeux financiers, poserait des questions d'équité –, une évolution des bases ressources risque de faire des « perdants » et des « gagnants ». Il faut de ce point de vue distinguer les « perdants » immédiats que sont les personnes touchant effectivement la prestation au moment où la réforme entre en vigueur, et les perdants « potentiels » que sont les futurs entrants dans la prestation dont les droits pourraient être diminués, mais qui n'ont pas connu la situation antérieure.

Si la situation des seconds ne saurait bien sûr être négligée, celle des premiers est plus sensible encore. Ceci explique probablement, d'ailleurs, que la seule réforme complète de la base ressources d'une prestation existante, celle de l'aide juridictionnelle, ait concerné une prestation ponctuelle : si des justiciables peuvent bien sûr faire appel plusieurs fois dans une vie à l'aide juridictionnelle, ils n'en bénéficient pas continûment et ne sont donc pas affectés par la réforme à un instant « T ». Pour répondre à cette difficulté, il est possible de mettre en place différents mécanismes transitoires, tel que le maintien, au moins temporaire, dans le dispositif antérieur des personnes qui en bénéficient déjà. Le coût de ce système pour les gestionnaires, qui sont amenés à appliquer simultanément les anciennes et nouvelles versions d'un texte, ne doit toutefois pas être sous-estimé : il y a donc lieu de réserver cette approche aux réformes les plus importantes.

L'exercice des compétences locales pose des questions spécifiques qui doivent être abordées en tenant compte du principe de libre administration.

Le principe de libre administration et le rôle éminent que jouent les collectivités territoriales dans l'aide et l'action sociales invitent à une prudence particulière sur la modification des conditions de ressources des politiques qu'elles administrent. Les échanges avec les élus locaux dans le cadre de la préparation du présent rapport ont montré que la définition des bases ressources constituait un enjeu politique de moindre ampleur que, par exemple les réflexions sur la progressivité des barèmes ou sur la consistance des prestations elles-mêmes : la mesure des ressources est surtout perçue sous l'angle de sa simplicité pour les bénéficiaires et les services instructeurs.

En ce sens, une récente étude sur la tarification des services de restauration scolaire montre que les tarifs moyens sont quasiment identiques selon que les collectivités ont choisi de recourir aux revenus d'activité fournis par les CAF, au revenu fiscal de référence, au revenu imposable, ou qu'elles ont souhaité inclure ou non les



prestations familiales¹²² : l'option pour une base différente ne semble pas corrélée avec des choix politiques distincts.

Certains aspects des bases ressources revêtent toutefois une dimension politique plus marquée. Le Conseil d'Etat a ainsi refusé de transmettre une question prioritaire de constitutionnalité dirigée contre les dispositions législatives relatives à la prise en compte du patrimoine dans le cadre du RSA, dont il était soutenu qu'elles méconnaissaient le principe de libre administration des collectivités territoriales en faisant obstacle à ce que les départements conditionnent le bénéfice de la prestation à un plafond de patrimoine (CE, 14 avril 2021, *Département de la Manche*, n^{os} 440381, 445312, inédit).

Par ailleurs, le rôle des collectivités peut inviter à une réflexion autour du **partage de données, d'informations et d'expertise**. Les tiers producteurs de données jouent déjà un rôle majeur pour permettre aux collectivités de vérifier que les conditions de ressources qu'elles fixent sont remplies : la production des avis d'imposition par les bénéficiaires ou l'accès aux données des CAF à travers l'outil CDAP (espaces Partenaires)¹²³ constituent autant de manières de disposer d'informations fiables sur les ressources des bénéficiaires. Dans certains cas, les politiques impulsées par des acteurs nationaux ont déjà créé des standards de fait : tel est le cas du barème national des participations familiales de la CNAF, mis en place depuis 1983 et aujourd'hui défini par la circulaire n° 2019-005 du 5 juin 2019 de son directeur général, qui permet de fixer le quantum de la participation des familles aux établissements accueillant les jeunes enfants, par application d'un pourcentage à leur niveau de ressources.

Encadré n° 8 – Les relations entre les CAF, les MSA et les départements pour l'appréciation des ressources des bénéficiaires du RSA

L'article L. 262-25 du CASF prévoit que des conventions sont conclues entre les départements, dont les présidents de conseil départementaux attribuent le RSA (art. L. 262-13 du CASF), d'une part, et les CAF et caisses de mutualité sociale agricole (MSA), compétentes pour servir le RSA, d'autre part. Selon les dispositions de cet article, les conventions prévoient « *la liste et les modalités d'exercice et de contrôle des compétences déléguées* » par le département aux organismes de sécurité sociale. Ces délégations peuvent concerner tant l'établissement de l'éligibilité et du montant du droit, en amont, que la lutte contre la fraude, en aval.

¹²² Observatoire de la tarification des services publics (AFIGESE et Citexia), *Les tarifs péri et extrascolaires au 1^{er} janvier 2019*, septembre 2019.

¹²³ Les profils qui accèdent à la rubrique « Ressources » de l'outil CDAP (huit profils différents correspondant à des missions sociales diverses de l'Etat, des départements, des communes et des caisses de sécurité sociale) peuvent accéder aux ressources annuelles détaillées sur trois ans, aux ressources déclarées par trimestre pour le RSA et l'AAH et aux ressources utilisées pour les aides au logement.



Selon les départements, l'ampleur de la délégation retenue peut être variable. Par exemple, en Seine-Saint-Denis, le département a délégué la totalité de ses compétences à la CAF, qui gère donc l'instruction de l'ensemble des dossiers. Il est toutefois plus courant que le département choisisse d'exercer lui-même tout ou partie des marges d'appréciation qui lui sont confiées par les textes, s'agissant par exemple de la dispense de prise en compte des libéralités consenties aux membres du foyer¹²⁴ ou de l'appréciation des revenus des travailleurs indépendants¹²⁵.

Le pouvoir d'appréciation des ressources des travailleurs indépendants n'est délégué aux CAF que dans un quart des cas environ. Cette délégation est parfois totale et parfois partielle. Pour les départements qui procèdent eux-mêmes à l'évaluation des ressources des travailleurs indépendants, la comparaison des pratiques permet de déceler une certaine variabilité. Il semble toutefois que la grande majorité des départements s'en tienne à la règle par défaut du résultat imposable N-2, parfois tempérée par l'appréciation d'une urgence individuelle. Cet examen par les services du département peut entraîner des délais allant de quelques jours à quelques semaines.

Quelques départements pratiquent toutefois une politique plus volontariste. Certains prennent en compte des ressources plus récentes en utilisant les exercices N-1, lorsque les données sont déjà disponibles. D'autres souhaitent examiner spécialement les cas des gérants de société : à titre d'exemple, le « règlement technique RSA » du département de l'Isère prévoit expressément que ces dossiers font l'objet d'une étude « *toute particulière* » et donne quelques indications sur leur mode de traitement.

2. Les contraintes juridiques

La simplification des bases ressources contribue au respect des exigences constitutionnelles des dixième et onzième alinéas du Préambule de la Constitution de 1946, contrairement à des systèmes trop complexes aboutissant à ce qu'un grand nombre de personnes renoncent aux prestations auxquelles elles pourraient avoir droit.

Sans faire obstacle, donc, à une simplification substantielle du système des prestations et de leurs bases ressources, les contraintes juridiques conduisent, néanmoins, à identifier plusieurs points de vigilance.

Le principe d'égalité suppose que des revenus de même nature soient traités de la même manière au sein d'une même base ressources.

Si le pouvoir réglementaire dispose d'une « *large marge d'appréciation* » pour établir la liste des « *prestations sociales à objet spécialisé* » exclues de l'assiette de calcul du

¹²⁴ Article R. 262-14 CASF.

¹²⁵ Articles R. 262-23 et R. 262-24 CASF.



droit à une prestation sociale (CE, 14 mai 2008, *De Jesus Dias*, n° 300432, aux tables), il doit néanmoins respecter le principe d'égalité qui fait obstacle à ce que des prestations proches soient traitées différemment au sein d'une même base ressources.

Ainsi, le Premier ministre ne méconnaît pas le principe d'égalité en ne faisant pas figurer la rente d'accident du travail parmi les prestations exclues du calcul des ressources déterminant le droit au revenu minimum d'insertion, alors même que l'indemnité en capital, elle, n'en est pas exclue, compte tenu de la différence de nature entre ces deux prestations (décision *De Jesus Dias* précitée). En revanche, le principe d'égalité est méconnu par un décret qui inclut l'intégralité de l'aide personnalisée au logement dans les ressources à prendre en compte pour apprécier le droit à l'aide juridictionnelle, alors que le législateur en a exclu l'allocation de logement familiale, qui poursuit des finalités sociales similaires et qui est exclusive de l'aide personnalisée au logement (décision *Duvignères* précitée).

De manière générale, le principe d'égalité implique que des **revenus de même nature reçoivent un même traitement** et qu'à situation identique des demandeurs bénéficient des mêmes droits. Ainsi, le Conseil constitutionnel a jugé que, les charges familiales étant indépendantes de l'état civil des membres du couple, les ressources à prendre en compte pour déterminer le droit au bénéfice des allocations familiales sont celles des deux membres du couple qui ont en charge l'entretien et l'éducation des enfants, indépendamment du fait que les intéressés sont mariés ou non (décision n° 97-393 DC du 18 décembre 1997, pt. 41).

La même logique a conduit à la censure du mécanisme de l'évaluation forfaitaire (cf. *supra*, CE, 26 décembre 2018, *Mme Verrecchia*, n° 420104, aux tables). Par cette décision, le Conseil d'Etat n'a pas condamné tout mécanisme d'évaluation forfaitaire des ressources d'un allocataire mais l'intéressé doit avoir la possibilité de faire valoir et d'établir qu'il a disposé de revenus inférieurs à ceux qui résultent de l'évaluation forfaitaire.

Le Conseil d'Etat a, en revanche, refusé de renvoyer une question prioritaire de constitutionnalité portant sur l'exclusion des revenus non imposables du patrimoine, notamment les livrets réglementés, de la base ressources de la prime d'activité. Il a été considéré que le législateur avait pu établir cette différence de traitement entre types de revenu du patrimoine, sans méconnaître le principe d'égalité, au regard de l'objectif de simplification qui a présidé à la création de la prime d'activité (CE, 19 janvier 2017, *M. Loubet*, n° 404621, inédit).

Le principe d'égalité n'oblige pas à traiter différemment des personnes **se trouvant dans des situations différentes**. Dès lors, si, pour l'appréciation d'une condition de ressources, il est possible de tenir compte des charges résultant de ce qu'un seul ou les deux membres du couple exercent une activité professionnelle (décision n° 97-393 DC du 18 décembre 1997), ce n'est pas une obligation (décision n° 2014-706 DC du 18 décembre 2014).



Le principe d'égalité ne paraît pas non plus pouvoir être mobilisé pour critiquer les différences existant **d'une prestation à l'autre** dans les règles gouvernant l'appréciation des ressources des demandeurs. Statuant sur l'article 200 de la loi de finances pour 2020, qui a prévu des règles dérogatoires de revalorisation des plafonds de ressources des aides au logement, de l'allocation aux adultes handicapés et de la prime d'activité, le Conseil constitutionnel a jugé que le fait d'exclure le revenu de solidarité active et l'allocation de solidarité spécifique de cette revalorisation ne méconnaissait pas le principe d'égalité dès lors que les bénéficiaires de ces allocations étaient dans une situation différente de celles des bénéficiaires des prestations revalorisées (décision n° 2019-796 DC du 27 décembre 2019, pt. 113 à 115). De son côté, le Conseil d'Etat a eu l'occasion d'écarter le grief tiré de ce que les correctifs pour charges de famille applicables en matière d'aide juridictionnelle étaient inférieurs à ceux applicables à d'autres prestations (CE, 26 septembre 2005, *Union des familles en Europe*, n° 257413, aux tables).

Le principe d'égalité semble avant tout avoir vocation à jouer lorsqu'est en cause **la cohérence interne de la base ressources** d'une prestation. Il pourrait néanmoins en aller autrement dans l'hypothèse où un rapprochement des règles relatives à différentes prestations, par exemple autour d'une base de ressources « socle » ou d'un « revenu social de référence » (cf. 2.2.1), poserait la question des différences de traitement subsistantes.

D'autres principes, notamment conventionnels, contraignent la définition des conditions de ressources des prestations sociales.

Ces prestations sont en effet des biens au sens de l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qu'elles aient un caractère contributif (CEDH, 16 septembre 1996, *Gaygusuz c/ Autriche*, n° 17371/90) ou non contributif (CE, Assemblée, 5 mars 1999, *Rouquette et autres*, n° 194658, au recueil). Outre les prestations chômage et les prestations familiales, sur lesquelles portaient respectivement ces deux décisions, ont notamment été qualifiés de biens les pensions (CE, Assemblée, 30 novembre 2001, *Diop*, n° 212179 au recueil) ou encore le revenu de solidarité active (CE, 10 juillet 2015, *Mme Houara*, n° 375887).

Il en résulte que les règles relatives à la prise en compte des ressources pour l'appréciation du droit aux prestations sociales doivent respecter le principe de non-discrimination résultant de l'article 14 de la CEDH. Elles doivent également ménager les espérances légitimes des bénéficiaires de prestations sociales. Il est par exemple porté atteinte à une telle espérance lorsqu'une nouvelle condition de ressources pour le bénéfice de bourses est rendue applicable à des étudiants en cours de cursus (CE, 2 mars 2020, *La Province Sud de la Nouvelle-Calédonie*, n° 416833, inédit). Toute modification des bases ressources des prestations sociales exige, ainsi, d'être attentif à la nécessité de dispositions transitoires.



Au-delà de ces principes directement applicables à l'évaluation des ressources, il y a également lieu de tenir compte du **droit applicable aux échanges de données**.

La problématique des échanges d'information internes à la sphère sociale n'est pas nouvelle. Interrogé par le ministre de la santé en 1977, le Conseil d'Etat avait estimé que les agents participant au « *même service de protection sociale* » pouvaient s'échanger des renseignements entrant dans le fonctionnement normal du service, « *notamment lorsqu'il s'agit de recueillir les éléments nécessaires à l'appréciation d'un droit de l'assuré* » (avis de l'Assemblée générale du 28 juillet 1977, n° 320407).

Néanmoins, le recours croissant à des données déjà disponibles pour apprécier le droit aux prestations sociales plutôt qu'aux déclarations des demandeurs soulève des questions nouvelles. Certes, il ne se heurte à aucun obstacle de principe du point de vue de la protection des données personnelles. Il est même susceptible de contribuer à cette protection en limitant les échanges aux seules informations dont les organismes débiteurs des prestations ont besoin, conformément au principe de minimisation des données, là où, dans la situation actuelle, les allocataires sont invités à produire des justificatifs comportant de nombreuses informations personnelles, en particulier leurs avis d'imposition. Mais la réutilisation de données pour des finalités différentes de celles qui ont justifié leur collecte appelle une certaine vigilance.

En premier lieu, les finalités de la réutilisation doivent être précisément définies. Lorsqu'il s'agit de vérifier si une personne répond aux conditions auxquelles est subordonné l'octroi d'une prestation au moment où elle en fait la demande, la réutilisation des données déjà en possession de l'administration peut se réclamer du principe « Dites-le nous en une fois ». Les choses se présentent différemment si les données doivent servir à informer les personnes sur leurs droits, en vue de lutter contre le non-recours, ou à contrôler la situation des bénéficiaires. Dans ces hypothèses, l'échange de données n'est pas motivé par une demande de l'intéressé et l'atteinte à la vie privée est plus marquée.

En second lieu, les demandeurs de prestations sociales doivent être suffisamment informés de la réutilisation des données les concernant, pas seulement au moment où leurs données sont collectées mais aussi au moment où ils formulent leur demande.

*

Les limites du système actuel des bases ressources des prestations sociales entravent l'accès à leurs droits par les bénéficiaires tout en générant une forte complexité de gestion. Les projets d'un rapprochement des prestations ou d'une récupération plus aisée des données sur le revenu des allocataires pourraient partiellement y répondre, mais ne privent pas pour autant d'objet la simplification, à court et moyen terme, des bases ressources. Cette simplification connaît des contraintes d'ordre opérationnel et juridique qui sont d'autant plus fortes que les mesures



d'harmonisation et de simplification envisagées sont ambitieuses. C'est au regard de ces contraintes que le Conseil d'Etat a cherché à formuler des pistes d'évolution proportionnées, qui permettent une simplification rapide et réaliste de l'évaluation des ressources dans les dispositifs sociaux.

2.2. Vers une harmonisation progressive ciblée sur les bases ressources non fiscales

2.2.1. Des principes centrés sur la simplicité pour les bénéficiaires, qui conduisent à des propositions ciblées sur les bases ressources non fiscales

1. Présentation des principes

Trois principes, nourris des constats effectués dans la présente étude, ont guidé l'élaboration des propositions qui suivent.

Principe n° 1 : combiner autant que faire se peut simplicité d'usage et intelligibilité des règles.

Derrière le terme de complexité, on peut distinguer deux notions distinctes, qui n'appellent pas nécessairement les mêmes remèdes :

- L'intelligibilité des règles applicables, à la fois au niveau d'une prestation donnée et à l'échelle du système des prestations : ces règles sont-elles claires, compréhensibles ?
- La simplicité d'usage du système : est-il facile pour les bénéficiaires de faire valoir leurs droits et pour les gestionnaires de vérifier leur éligibilité ?

Les deux notions ne se recoupent pas systématiquement. L'impôt sur le revenu, grâce à la déclaration des revenus par des tiers et à la généralisation de la déclaration en ligne, peut être raisonnablement simple d'usage – au moins pour les salariés –, tout en reposant sur des règles complexes.

Le Conseil d'Etat a tenté de formuler des propositions permettant de concilier autant que possible ces deux objectifs. Il lui est toutefois apparu que certains rapprochements entre bases ressources, parfois suggérés pour améliorer l'intelligibilité des règles, ne permettaient pas de simplifier le fonctionnement du système. Dans ce cas, la simplicité d'usage a été privilégiée à la lisibilité théorique.

Principe n° 2 : appliquer le principe de proportionnalité aux évolutions proposées.

A chaque fois que cela a paru possible, il a été proposé d'harmoniser les bases ressources des prestations, en se gardant toutefois de tout esprit de système.

En particulier, il n'a pas semblé souhaitable de bouleverser celles des assiettes dont la mise en œuvre ne soulève pas de difficultés et qui sont bien connues à la fois des



gestionnaires et des allocataires, dans le seul but de parvenir à un paysage homogène. De même, ont été prises en compte les différences légitimes entre prestations, lorsque leur objet paraissait clair.

Par ailleurs, les mesures de simplifications envisageables ont toujours été évaluées au regard des transferts qu'elles causeraient entre bénéficiaires, et de la complexité qu'elles induiraient pour les gestionnaires.

Au total, le Conseil d'Etat a été guidé par le principe de proportionnalité : il n'a proposé que des évolutions dont la difficulté de mise en œuvre lui paraissait nettement compensée par une simplification de long terme.

A cet égard, si le présent rapport s'appuie sur les éléments de chiffrage ou de projection dont le Conseil d'Etat a pu disposer, la mise en œuvre de ses propositions devra être précédée d'une **étude plus approfondie de leur impact sur les personnes concernées, sur les gestionnaires et sur les finances publiques**. Ces travaux techniques complémentaires pourront s'appuyer sur des outils de simulation. Des tests sur un échantillon de dossiers réels, tels que ceux qui ont été pratiqués par le ministère de la justice lors de la réforme de l'aide juridictionnelle pourraient être utilement mobilisés à cet effet.

Principe n° 3 : favoriser des critères fondés sur des données récupérables auprès d'autres administrations ou par le biais du DRM.

Les bases ressources des prestations sociales ont, pour la plupart, été conçues avant que les progrès de l'informatique permettent, d'une part, la récupération de données fiables et récentes auprès de tiers (banques, employeurs) et, d'autre part, des échanges de données instantanés et automatiques entre administrations. Or, ce double progrès permet d'améliorer la fiabilité et la fraîcheur des données utilisées tout en simplifiant les démarches des bénéficiaires.

Le Conseil d'Etat a donc cherché à encourager le recours à ces données, pour fiabiliser l'établissement des droits et rendre l'appréciation des ressources aussi contemporaine que possible du calcul des droits à prestation.

2. Le Conseil d'Etat propose une harmonisation progressive, ciblée sur les bases ressources non fiscales et pouvant être étendue, à terme, à certaines prestations à base fiscale

Le Conseil d'Etat a étudié plusieurs hypothèses de convergence des prestations sociales vers une base ressources harmonisée.

Une première approche consisterait à créer une base ressources unique qui concernerait l'ensemble du champ des prestations sous condition de ressources et qui serait définie par des dispositions transversales auxquelles les dispositions relatives à chaque prestation ne pourraient déroger que pour des motifs liés à l'objet même de cette prestation.



Certes, une base ressources unique peut déboucher, à terme, sur une forte simplification du système actuel. Elle permettrait de calculer un « revenu social de référence », dont le montant pourrait figurer sur un document remis aux usagers et être employé par toutes les administrations. Elle faciliterait aussi la mise en place de chantiers de simplification ultérieurs, quelle que soit leur nature : rapprochement des prestations, plus grande automatisation du processus déclaratif, etc.

Eu égard aux principes qu'il s'est fixés, le Conseil d'Etat ne recommande cependant pas de faire converger toutes les prestations vers une base unique.

D'une part, il y a une logique à **apprécier différemment les ressources selon l'objet des prestations**. Pour des prestations ponctuelles comme les bourses ou l'aide juridictionnelle, ou pour la tarification des crèches, il s'agit seulement d'apprécier globalement le niveau relatif des revenus des bénéficiaires pour appliquer différents forfaits d'aide ou de tarifs. On peut donc se contenter d'avoir une idée suffisante des ressources pour situer les bénéficiaires dans l'échelle des revenus de la population. A l'opposé du spectre, certaines prestations sont récurrentes, elles ont pour objet de soutenir le niveau de vie des bénéficiaires et leur montant est différentiel. Une connaissance plus fine des ressources se justifie alors.

D'autre part, **si la convergence se justifie pour certaines prestations, elle implique des coûts de transition qui excèdent les avantages que l'on peut en attendre à court terme.**

Il est peu satisfaisant qu'une personne percevant plusieurs prestations voie ses ressources évaluées différemment pour le calcul de chacune d'entre elles, d'autant plus si c'est le même organisme qui les verse. Le cas est fréquent : sur les 6,5 millions de bénéficiaires des aides au logement, 2,7 millions perçoivent soit le revenu de solidarité active, soit la prime d'activité.

La convergence des bases ressources de ces prestations conduirait cependant à d'importants transferts entre ménages. A titre d'exemple, le rapprochement des assiettes des aides au logement et des prestations familiales, d'une part, et de la prime d'activité et du RSA, d'autre part, supposerait soit d'intégrer la déduction des frais professionnels dans la seconde – ce qui entraînerait une baisse forte des ressources d'activité prise en compte, et donc une hausse substantielle des montants servis –, soit de les supprimer des premières, avec un impact tout aussi substantiel, mais en sens inverse. Outre le coût financier de la transition, il faut tenir compte de son acceptabilité. A cet égard, la réforme de la base ressources des aides personnelles au logement est trop récente pour imposer aux allocataires et aux gestionnaires un nouveau bouleversement des règles.

Le Conseil d'Etat propose donc de **cibler dans un premier temps la démarche de convergence des bases ressources sur les prestations aux assiettes non fiscales**, qui sont celles qui concentrent l'essentiel des difficultés qu'il a relevées. Les propositions qui sont formulées pour chaque catégorie de revenus se prêtent à une mise en



œuvre séparée et progressive. Elles forment cependant un ensemble conduisant à une harmonisation des bases ressources non fiscales. Le Conseil d'Etat considère que ces mesures qui, malgré leur ampleur, sont conçues pour minimiser les transferts, pourraient être appliquées y compris aux bénéficiaires actuels des prestations concernées.

Les bases ressources du revenu de solidarité active et de l'allocation de solidarité aux personnes âgées seraient ainsi quasiment alignées, à l'exception de quelques règles dont le maintien se justifie soit par l'objet de la prestation soit par le souci d'éviter des transferts de charges excessifs. Les prestations concernées sont le revenu de solidarité active, la prime d'activité, la complémentaire santé solidaire, l'aide médicale de l'Etat, l'allocation de solidarité aux personnes âgées, l'allocation supplémentaire d'invalidité et l'allocation de veuvage. Elles représentent un poids financier de 27 milliards d'euros (exécution 2019) et comprennent plusieurs minima sociaux – l'AAH et l'ASS conservant toutefois, pour leur part, leurs assiettes fiscales actuelles.

Les nouvelles modalités d'appréciation des ressources résultant des propositions auraient également vocation à figurer dans les règles transversales du code de l'action sociale et des familles et donc à s'appliquer à toute demande d'une prestation prévue par ce code. Le Conseil d'Etat propose ainsi de modifier les règles relatives à la prise en compte du patrimoine non productif de revenu, qui figurent aujourd'hui à l'article R. 132-1 du code de l'action sociale et des familles. S'agissant des revenus *stricto sensu*, on peut hésiter sur l'opportunité de préciser les textes qui laissent aujourd'hui une marge de manœuvre assez large aux collectivités pour déterminer si la situation de la personne justifie l'intervention de la collectivité publique. **Les règles proposées ci-après ont néanmoins vocation à servir de référence pour cette évaluation, selon des formes à déterminer après concertation avec les associations d'élus.**

Certaines prestations calculées aujourd'hui sur une assiette fiscale pourraient, enfin, basculer à terme vers la nouvelle base ressources harmonisée, soit parce qu'elles sont servies par les mêmes organismes au bénéfice des mêmes personnes (aides au logement, prestations familiales) soit parce qu'il s'agit de minima sociaux (allocation spécifique de solidarité, allocation aux adultes handicapés). Le raccordement au DRM ou la création d'un revenu universel d'activité peuvent être les occasions d'un tel basculement.



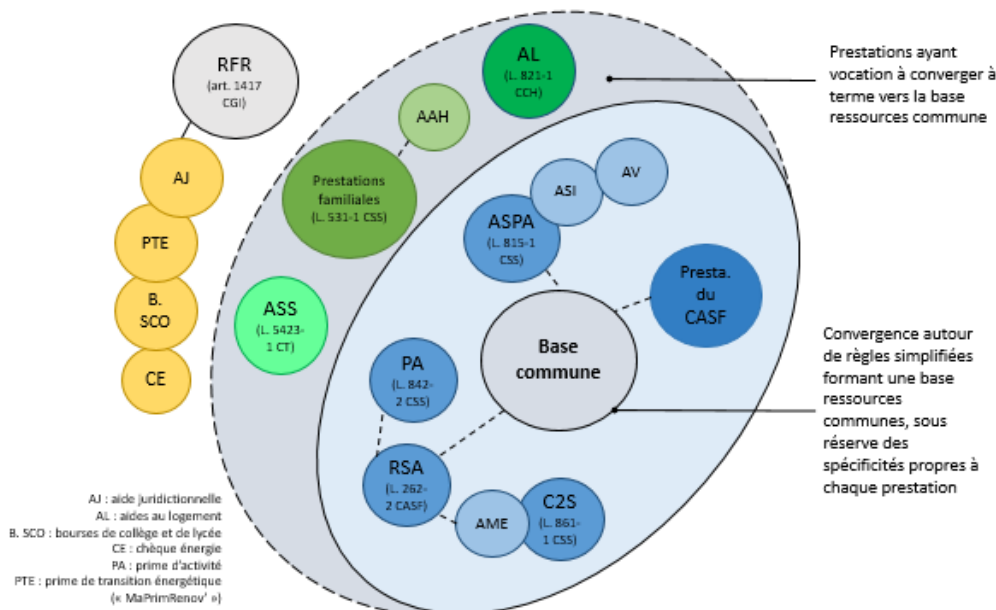


Figure n° 5 – Hypothèses de convergence des bases ressources de différentes prestations sociales, à court terme et moyen terme¹²⁶

A court terme, cependant, à l'exception d'une mesure ponctuelle relative aux aides au logement, **le Conseil d'Etat ne formule pas de proposition d'évolution des bases ressources actuellement définies par référence à des assiettes fiscales.** Ces assiettes fiscales ont le mérite d'être bien connues. Elles peuvent être aisément récupérées par les services instructeurs ou les bénéficiaires. Si ces derniers ne disposent pas toujours des documents établis par l'administration fiscale, il pourrait être envisagé de permettre aux accompagnants sociaux d'y avoir accès pour leur compte. En outre, les assiettes fiscales s'appuient sur une vision de la capacité contributive des ménages qui, si elle peut être discutée, est également utilisée à divers degrés pour l'établissement de l'impôt. Enfin, les travaux réalisés pour l'élaboration de la présente étude n'ont pas révélé de difficultés majeures quant à ces nombreuses assiettes.

3. Le Conseil d'Etat a écarté des propositions plus ciblées dont les avantages étaient incertains

Deux mesures relatives aux bases ressources d'inspiration fiscale, qui auraient été envisageables à plus court terme, ont par ailleurs été écartées.

Il a d'abord été exclu de **supprimer les abattements liés à la prise en compte des frais professionnels** dans les prestations à assiette fiscale, telles que les aides au

¹²⁶ La légende de la présente figure est celle de la figure n° 1, p. 35.



logement, les prestations familiales ou l'AAH. Il est vrai que les abattements prévus pour certaines professions ou états – apprentis, journalistes, assistants maternels – peuvent susciter des interrogations quand ils sont appliqués en matière sociale, compte tenu de leur caractère forfaitaire. Toutefois, il a semblé difficile de supprimer tout ou partie des abattements relatifs à certaines professions sans remettre en cause plus généralement l'abattement de 10 % et, partant, l'alignement sur les revenus nets catégoriels, qui n'est envisageable que dans le cadre d'un mouvement de convergence plus général.

L'alignement de la base ressources des bourses de l'enseignement supérieur sur le revenu fiscal de référence a également été écarté.

Aujourd'hui, un foyer modeste dont les enfants sont scolarisés dans le secondaire puis dans l'enseignement supérieur va voir ses ressources évaluées au regard du revenu fiscal de référence, pour les bourses du secondaire, puis de son revenu brut global (RBG), pour les bourses du supérieur (voir encadré n° 2, p. 26, pour la description de cette notion fiscale).

Cette situation peut créer des problèmes de lisibilité pour les bénéficiaires. En outre, le RBG, peu connu des allocataires, présente plusieurs différences avec le RFR, notamment en ce qu'il ne prend pas en compte les pensions alimentaires, pas davantage que les heures supplémentaires. Le choix du RBG peut néanmoins se justifier par l'objectif d'éviter les schémas d'optimisation dans lesquels des parents opteraient pour la séparation fiscale d'un étudiant, assortie du versement d'une pension alimentaire qui leur permettrait de réduire leur base imposable tout en augmentant leurs droits à bourse. En outre, les difficultés d'articulation entre les deux assiettes des bourses de collège et de lycée, d'une part, et des bourses sur critères sociaux de l'enseignement supérieur, d'autre part, ne sont pas démontrées, compte tenu du caractère plus général des secondes et de la différence des barèmes.

Enfin, le Conseil d'Etat **ne propose pas l'alignement des prestations facultatives des collectivités territoriales sur une base unique**, ce qui ne serait, au demeurant, pas compatible avec le principe de libre administration, mais il suggère un approfondissement des partages de données avec celles-ci.

Les prestations sociales facultatives qu'instituent les collectivités sont déjà très souvent alignées sur des agrégats prédéfinis, comme le quotient familial des CAF ou le revenu fiscal de référence, dont les allocataires disposent et qui sont adaptés à l'usage qui en est fait. Les prestations qui n'utilisent pas ces agrégats sont, par ailleurs, attribuées au terme d'une évaluation qui ne se limite pas à la vérification du respect d'une condition de ressources mais qui porte plus largement sur le calcul du budget d'un ménage et sur son reste à vivre compte tenu de ses charges.

L'alignement général des très nombreuses prestations locales sur une base ressources unique, outre qu'elle porterait atteinte à l'autonomie des collectivités si elle était rendue obligatoire, n'a donc pas semblé proportionné aux avantages assez



modestes qui pouvaient en être escomptés. En revanche, il est souhaitable que les collectivités qui le décideraient puissent s'aligner sur la base harmonisée vers laquelle la présente étude propose une convergence.

Cet alignement volontaire pourrait faciliter le partage de données sur les revenus. Aujourd'hui en effet, la DGFIP examine au cas par cas les demandes d'accès aux données fiscales des collectivités¹²⁷. En revanche, dans un système harmonisé, les collectivités pourraient disposer d'un outil immédiatement utilisable. Il pourrait à terme être envisagé de leur donner un accès aux données contemporaines du DRM, avec les garanties appropriées.

2.2.2. Améliorer le pilotage du système de l'évaluation des ressources

A long terme, l'amélioration de la cohérence des bases ressources suppose d'organiser la gouvernance.

Le Conseil d'Etat a en effet constaté que la grande variété des bases ressources s'expliquait largement par leur sédimentation, les règles relatives à l'évaluation des ressources évoluant au gré d'interventions ponctuelles sur telle ou telle prestation. Les auditions conduites lors de l'élaboration du présent rapport ont aussi démontré que les réformes d'une prestation donnée ne sont pas forcément connues d'autres gestionnaires, qui pourraient pourtant s'en inspirer.

Pour faire naître une vision d'ensemble du système, il recommande de confier à une administration la responsabilité de veiller à la cohérence des évolutions des bases ressources de l'ensemble des prestations. La direction de la sécurité sociale semble la mieux placée pour exercer cette fonction, eu égard notamment à ses relations avec les caisses, qui administrent une grande partie des dispositifs concernés et qui alimentent le DRM.

La direction cheffe de file ainsi désignée devrait, en premier lieu, être saisie de toute mesure ponctuelle d'évolution d'une base ressources, y compris hors du champ de la protection sociale au sens strict. Dans le cadre de cette mission, elle pourrait formuler un avis sur la cohérence et l'opportunité des évolutions envisagées et elle préparerait les arbitrages du Premier ministre. Elle coordonnerait également les interconnexions des prestations au DRM. Cette deuxième fonction lui permettrait, ce faisant, de favoriser la convergence des bases ressources à cette occasion.

Compte tenu de son caractère interministériel, cette mission devrait être instituée par circulaire du Premier ministre¹²⁸. Outre ces mesures d'organisation, une telle circulaire pourrait rappeler les grands principes de doctrine relatifs aux bases ressources, au regard desquels les réformes ultérieures seraient ensuite évaluées.

¹²⁷ Audition de la DGFIP du 2 juin 2021.

¹²⁸ En cohérence avec la circulaire du 5 juin 2019, s'agissant d'une mesure qui relève de l'accompagnement des réformes.



Proposition n° 1. Confier à la direction de la sécurité sociale un rôle de chef de file dans la coordination des bases ressources.

Prestations concernées : toutes. Vecteur : circulaire du Premier ministre.

Compte tenu de ses avantages, le Conseil d'Etat recommande aussi de poursuivre la modernisation de la délivrance des prestations par l'interconnexion au DRM.

Malgré les difficultés qu'a pu susciter la « contemporanéisation » des aides au logement, l'utilisation des données du DRM par un nombre croissant de prestations demeure un horizon souhaitable. En effet, cette interconnexion permet de fiabiliser les données déclarées, et donc de diminuer indus, rappels et fraudes. Elle ouvre la possibilité de rendre plus contemporaines les bases de prestations assises sur des agrégats anciens.

Enfin, elle peut alléger les formalités déclaratives des bénéficiaires. A cette fin, plusieurs approches sont envisageables. Pour les déclarations en ligne, présenter une déclaration partiellement remplie par les données véhiculées par le DRM ; pour les déclarations en format papier, encore très utilisées par les allocataires, supprimer les lignes correspondantes ou remettre au guichet, au déclarant, une déclaration pré-remplie après interrogation du système informatique. S'agissant de la déclaration en ligne pré-remplie, il conviendra de déterminer si l'on souhaite que les données puissent être modifiées directement par le bénéficiaire, sans avoir à faire rectifier les données déclarées par les tiers, à la source, comme c'est le cas avec la déclaration de revenus. Un affichage des données récupérées par le DRM, même sans permettre leur modification, aurait le mérite d'accroître la lisibilité du calcul pour l'utilisateur.

La transition vers le DRM peut conduire à faire évoluer les bases ressources des prestations concernées en fonction des données disponibles. Ainsi, sur le modèle des aides au logement, l'évaluation des ressources des allocataires pourrait s'appuyer sur des périodes de référence différenciées par catégories de revenu : derniers mois pour les revenus d'activité ; année N-1 pour certains revenus ou certaines charges (patrimoine, pensions alimentaires) ; année N-2 pour d'autres revenus (travailleurs indépendants). Si ces différences de période de référence induisent en première approche une complexité juridique, la simplicité d'usage du système s'en trouve améliorée grâce à une règle claire, celle de la prise en compte pour chaque catégorie de revenus des données les plus récentes.

Ainsi, même si l'alignement sur le DRM peut se faire à droit constant ou quasi-constant, il n'en constitue pas moins l'occasion de faire converger les bases ressources de différentes prestations.

Proposition n° 2. Poursuivre l'utilisation des données du DRM pour la récupération des ressources des bénéficiaires de prestations sociales. Utiliser les « mises en production » du DRM comme levier pour simplifier les bases ressources.



2.2.3. Les revenus tirés d'une activité salariée

Le recours au DRM pour le calcul des droits au revenu de solidarité active, à la prime d'activité et à la complémentaire santé solidaire n'épuise pas la question de savoir quelle base ressources retenir pour ces prestations. Les travaux actuels conduits par les administrations concernées portent, à droit constant, sur le « montant net versé », qui est obtenu en déduisant du net imposable la CSG non déductible, la CRDS et la contribution patronale aux frais de santé. Cette solution assure le basculement vers le DRM en minimisant l'impact sur les allocataires. Mais elle repose toujours sur une assiette nécessitant des retraitements. Même si l'utilisation du DRM est susceptible de réduire les erreurs déclaratives, qui sont actuellement nombreuses, elle ne répond pas à elle seule, sur ce point, au besoin de clarté et de prévisibilité des allocataires, particulièrement important pour les allocations concernées.

Il est donc proposé de modifier la manière d'évaluer les revenus salariaux pour apprécier le droit au RSA, à la prime d'activité et à la C2S en retenant une ligne unique du bulletin de paie, à savoir le net à payer avant impôt. Il s'agit d'un montant connu des allocataires ou du moins il leur est aisément accessible. Certes, il donne une image moins fidèle des revenus réels des intéressés puisqu'il ignore certains revenus (par exemple la part salariale des chèques vacances) et il comprend à l'inverse des sommes que l'on peut hésiter à qualifier de revenus (par exemple les remboursements de frais kilométriques).

Mais, si ces accessoires se rencontrent fréquemment dans les bulletins de paie traités par les caisses d'allocations familiales, ils sont généralement d'un montant faible¹²⁹. Le Conseil d'Etat recommande donc de privilégier la clarté et la simplicité à la précision et à l'exhaustivité de l'assiette actuelle. Une soupape pourrait être conservée en permettant à des salariés exposant des frais professionnels très élevés d'en demander la déduction en justifiant les avoir réellement exposés, qu'ils aient fait ou non l'objet d'un remboursement par l'employeur.

Proposition n° 3. Prendre en compte une ligne unique dans le bulletin de paie pour le RSA, la prime d'activité et la C2S.

Prestations : RSA, prime d'activité, C2S. Vecteur : décret en Conseil d'Etat

La base ressources de l'ASPA et des prestations alignées retient les revenus pour leur montant brut. Cette assiette est peu compréhensible pour les allocataires, compte tenu notamment de l'objet des prestations concernées, qui est de garantir un revenu

¹²⁹ Une étude menée par la caisse d'allocations familiales du Pas-de-Calais sur 290 dossiers de prime d'activité montre que 70 % d'entre eux comportent un accessoire de salaire, dont le montant est dans 55,5 % des cas inférieur à 50 euros. On ne dispose pas de chiffres pour le revenu de solidarité active mais on peut imaginer, compte tenu du plafond de cette prestation, que les montants en jeu sont encore plus faibles.



minimum. De plus, lorsqu'un allocataire bascule du RSA vers l'ASPA, après avoir atteint l'âge requis pour bénéficier de cette dernière, il passe d'une assiette nette à une assiette brute et peut légitimement être déboussolé par le changement dans les modalités d'évaluation de ses ressources.

Les mêmes règles devraient s'appliquer en matière d'ASPA qu'en matière de RSA. L'alignement sur les règles applicables au RSA conduirait à retenir, pour le calcul des droits à l'ASPA, un montant de ressources inférieur à ce qu'il est aujourd'hui. En première analyse, il semble concevable de neutraliser cet effet, qui conduirait à augmenter la prestation pour certains allocataires seulement, en diminuant l'abattement qui existe aujourd'hui sur les revenus d'activité¹³⁰, sans complexité supplémentaire.

Le cas de l'allocation supplémentaire d'invalidité et des pensions de réversion, dont les bases ressources sont alignées sur celle de l'ASPA, méritent une attention particulière.

L'ASI est susceptible d'être cumulée avec une pension d'invalidité, dont le calcul repose également sur une assiette brute. Les déclarations sont aujourd'hui communes aux deux prestations. Dans ces conditions, il ne paraît pas souhaitable de faire diverger leurs assiettes. Si l'hypothèse d'une évolution de l'assiette des pensions d'invalidité pourrait être explorée, elle n'entre pas dans le champ de la présente étude dès lors qu'il s'agit de prestations contributives.

Si les pensions de réversion, pour leur part, relèvent du champ de la présente étude, il n'est pas ici proposé de faire évoluer leur base ressources. En effet, d'une part, les pensions de réversion sont « cristallisées » lorsque leur bénéficiaire a atteint l'âge auquel il peut bénéficier de ses avantages de retraite¹³¹. L'intérêt d'une base ressources plus simple et réactive est donc plus limité, d'autant que les pensions de réversion n'ont pas un fonctionnement « différentiel » pour tous les bénéficiaires¹³². D'autre part, le projet de loi instituant un système universel de retraite prévoyait une évolution du système de droits à pension dérivés, laquelle tendait, notamment, à l'abandon de la condition de ressources. Il n'a donc pas semblé opportun de proposer, en l'état, une évolution de cette condition.

Proposition n° 4. Aligner la définition des revenus d'activité en matière d'ASPA (et donc des autres prestations alignées) sur celle retenue pour le RSA.

Prestations concernées : ASPA, ASI, allocation de veuvage. Vecteur : décret en Conseil d'Etat.

¹³⁰ Art. R. 815-29 CSS.

¹³¹ Art. R. 353-1-1 CSS.

¹³² Les bénéficiaires dont les revenus personnels et la pension de réversion sont inférieurs au plafond de cumul global ne voient pas évoluer leur montant de pension de réversion quand leurs revenus avant réversion varient.



Enfin, il est proposé de permettre aux allocataires de l'ASPA de faire valoir, au moins lors de leur première demande, qu'ils ont définitivement cessé de percevoir un revenu d'activité. Aujourd'hui, les personnes âgées qui cessent leur activité ne peuvent bénéficier immédiatement de l'ASPA, car leur revenu d'activité est encore compris dans la période de référence. Elles subissent donc une forme de « période de carence », le temps que leurs revenus de la période de référence deviennent suffisamment bas pour leur ouvrir un droit à prestation. Si leurs niveaux de pension sont particulièrement faibles, elles peuvent se trouver presque dépourvues de revenu pendant ces quelques mois.

Selon cette proposition, le revenu d'activité qui n'est plus perçu serait retranché de la base ressources. Des dispositions comparables existent dans d'autres prestations, comme les allocations de logement, où le changement de situation ouvre droit à un abattement¹³³. Un tel système pourrait constituer une piste alternative si le coût d'une exclusion complète de la base ressources devait s'avérer trop élevé, après analyses complémentaires.

Proposition n° 5. Permettre aux allocataires de l'ASPA de faire valoir, au moins lors de leur première demande, qu'ils ont définitivement cessé de percevoir un revenu d'activité.

Prestations concernées : ASPA, ASI, allocation de veuvage. Vecteur : décret en Conseil d'Etat.

2.2.4. Les revenus du patrimoine et le patrimoine non productif de revenus

Le débat public témoigne de la sensibilité de la question du rôle de la détention d'un patrimoine dans l'attribution des prestations sociales. C'est une question qui n'est pas théorique : d'après des simulations, 58 % des bénéficiaires du RSA disposeraient d'un livret réglementé¹³⁴ ; environ un quart des bénéficiaires de l'ASPA auraient déclaré au moins un bien, pour un montant médian légèrement supérieur à 2 000 euros.

Il n'entre pas dans l'objet de la présente étude de prendre position sur le degré souhaitable de subsidiarité de l'aide sociale. Ainsi, les présentes propositions ne tendent ni à la suppression de la prise en compte du patrimoine des allocataires ni à substituer à la logique actuelle d'évaluation des revenus réels ou potentiels du capital une logique de liquidation du patrimoine préalable à l'intervention de l'aide publique. En revanche, comme sa lettre de mission l'y invitait, le Conseil d'Etat formule plusieurs propositions visant à rendre plus simples et plus équitables les règles actuelles.

¹³³ Art. R. 822-13 CCH.

¹³⁴ Résultat d'une étude réalisée par la DREES en juin 2021 sur le modèle de micro-simulation Ines 2019 pour les besoins du présent rapport. Ces données étant obtenues sur la base d'imputations, elles doivent être regardées avec prudence.



Les bases ressources qui s'appuient sur une assiette fiscale retiennent généralement les revenus du patrimoine pour leur montant net imposable au cours de l'année de référence, c'est-à-dire l'année N-2¹³⁵. En matière de complémentaire santé solidaire et d'aide médicale de l'Etat, si les ressources sont en principe appréciés sur les douze mois civils précédant la demande, il est dérogé à ce principe pour les revenus du patrimoine qui sont ceux du dernier avis d'imposition connu.

Il est proposé de suivre les mêmes principes en matière de revenu de solidarité active et de prime d'activité et de retenir, en lieu et place des revenus perçus au cours du trimestre passé, les revenus de l'année N-2 ou du dernier avis d'imposition connu, dont le montant annuel serait rapporté sur un trimestre. Cette nouvelle assiette conduirait à retenir des données plus anciennes mais elle faciliterait les déclarations des bénéficiaires voire permettrait de les supprimer pour les revenus concernés, par la récupération automatique des données fiscales via une API (interface de programmation applicative).

Proposition n° 6. Recourir aux données fiscales de la dernière année connue pour apprécier les revenus du patrimoine.

Prestations concernées : RSA, prime d'activité. Vecteur : décret en Conseil d'Etat

La base ressources de l'ASPA et des prestations alignées prévoit que les biens mobiliers et immobiliers du demandeur sont réputés lui procurer un revenu évalué à 3 % de leur valeur vénale. Cette règle conduit à écarter le montant réel des revenus du patrimoine au profit d'un calcul purement théorique. Sa mise en œuvre suppose en outre d'apprécier la valeur vénale des biens du demandeur, ce qui est lourd pour les gestionnaires et nécessairement sujet à contestation.

Il est proposé un alignement sur le droit commun de l'aide sociale. D'une part, les revenus du patrimoine seraient retenus pour leurs montants réels, tels qu'ils apparaissent dans le dernier avis d'imposition connu si ce mode d'évaluation était retenu. D'autre part, le patrimoine non productif de revenus serait réputé procurer des revenus calculés à partir de la valeur locative des biens immobiliers et du montant des capitaux, à l'exclusion des biens meubles corporels donc. Si l'on souhaite conserver la valorisation des biens dont le demandeur a fait donation à ses descendants au cours des cinq dernières années, il y aurait lieu d'appliquer à ces biens les règles retenus pour le patrimoine non productif de revenus.

Proposition n° 7. Aligner les règles de prise en compte du patrimoine pour l'ASPA et les prestations alignées sur le droit commun de l'aide sociale.

Prestations concernées : ASPA, ASI, allocation de veuvage. Vecteur : décret en Conseil d'Etat.

¹³⁵ Art. R. 822-3 CCH pour les APL, art. R. 532-3 CSS pour les prestations familiales.



S'agissant du patrimoine non productif de revenu, le Conseil d'Etat a écarté une option qui aurait consisté à l'exclure des bases ressources. Sa prise en compte pour l'admission à l'aide sociale résulte d'un choix ancien motivé par la recherche d'une forme de neutralité des choix d'investissement des allocataires. Il importe cependant de rendre plus justes les règles applicables.

Il n'est pas proposé de modifier la règle selon laquelle le patrimoine immobilier est réputé procurer 50 % de la valeur locative d'un bien bâti et 80 % de celle d'un bien non bâti. Certes, les valeurs locatives cadastrales ne reflètent qu'imparfaitement les loyers du marché. Mais, outre que ces valeurs sont progressivement révisées, elles ont l'avantage d'être aisément accessibles. On peut même envisager qu'elles soient récupérées automatiquement auprès des services fiscaux. Par ailleurs, les taux d'abattement retenus par rapport à la valeur locative, de 50 % pour les biens bâtis et de 20 % pour les biens non bâtis, sont identiques à ceux qui sont prévus en matière de taxe foncière, et représentent les frais du propriétaire.

Les règles en matière de patrimoine mobilier, notamment, s'agissant de patrimoine non productif de revenu, les dépôts bancaires, mériteraient en revanche d'être revues. Le taux de valorisation, fixé à 3 % depuis l'origine, pourrait être indexé sur le taux du livret A, de sorte à redonner à ce mécanisme sa finalité originelle, qui est de tenir compte des revenus que le capital aurait pu procurer. On peut également s'interroger sur la nécessité de préciser l'assiette à laquelle ce taux est appliqué. L'article R. 132-1 du CASF indique aujourd'hui qu'il s'agit des « capitaux » sans autre précision, ce qui signifie qu'il peut s'agir aussi bien de capitaux non placés que de capitaux placés mais n'ayant pas produit de revenu.

Il serait tentant, pour des motifs de clarté et de simplicité de s'en tenir aux premiers, comme cela a longtemps été le cas en matière de revenu minimum d'insertion et comme c'est encore le cas pour certaines prestations comme l'allocation personnalisée d'autonomie¹³⁶. Mais l'article R. 132-1 du CASF est aujourd'hui employé pour traiter les situations dans lesquelles les demandeurs détiennent des parts dans des sociétés ne distribuant pas de dividendes. Ce ne serait plus possible si le patrimoine non productif de revenus était réduit aux capitaux non placés et aux biens non exploités. Le Conseil d'Etat ne le propose donc pas en l'état.

Proposition n° 8. Rendre plus juste la prise en compte du patrimoine non productif de revenus, en abaissant le taux de valorisation.

Prestations concernées : RSA, prime d'activité, ASPA, ASI, allocation de veuvage.
Vecteur : décret en Conseil d'Etat.

¹³⁶ L'article 7 du décret n° 88-1111 du 12 décembre 1988 relatif à la détermination du revenu minimum d'insertion et à l'allocation de revenu minimum d'insertion et modifiant le code de la sécurité sociale visait les « capitaux ni exploités ni placés ». La formule est encore employée pour l'allocation personnalisée d'autonomie, à l'article R. 232-5 du CASF.



La prise en compte du patrimoine pour l'attribution des prestations sociales fait peser sur les organismes gestionnaires des coûts de gestion qui ne sont pas toujours à la hauteur des revenus concernés. A titre d'exemple, le montant médian des revenus du patrimoine perçus par les bénéficiaires de l'allocation supplémentaire d'invalidité est de seulement 17,6 euros par an en 2020. Les allocataires doivent justifier de leur situation au premier euro, par des attestations que les banques font parfois payer et au risque qu'un oubli véniel ne les fasse regarder comme des fraudeurs¹³⁷. A cet égard, on peut relever que, pour tous les pays européens dont les règles ont été étudiées, des mécanismes visant à « exonérer » la détention d'un petit patrimoine ou à lui ménager une prise en compte plus favorable sont prévus.

Le Conseil d'Etat propose d'alléger les obligations déclaratives des allocataires en fixant un seuil de prise en compte du patrimoine. Deux options ont été envisagées.

La première est d'étendre à d'autres prestations, en particulier au revenu de solidarité active, à l'allocation de solidarité aux personnes âgées et aux prestations qui leur sont alignées, la règle introduite en matière d'aides personnelles au logement par la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016 selon laquelle la valeur en capital du patrimoine du demandeur n'est prise en compte que lorsqu'elle est supérieure à 30 000 euros. Cette « valeur » s'entend, pour le patrimoine financier, de la valeur figurant sur les derniers relevés bancaires et, pour le patrimoine immobilier, de la valeur locative figurant sur le dernier avis d'imposition. Ce n'est donc pas intégralement une valeur vénale du patrimoine.

La seconde option consisterait à créer une franchise pour la petite épargne, de sorte à ne pas pénaliser les allocataires pour des sommes modiques qui représentent un nécessaire filet de sécurité. Les associations consultées dans l'élaboration de la présente étude ont souligné qu'obliger les allocataires à liquider leur faible patrimoine dégrade leurs perspectives de sortie de la pauvreté en fragilisant leur situation économique et en les empêchant de financer un projet d'insertion.

Une inspiration similaire a conduit à exclure de la base ressources de la complémentaire santé solidaire les revenus de capitaux non imposables. Il n'est pas proposé d'étendre cette solution à des prestations relevant de la catégorie des minima sociaux. Son coût élevé (100 millions d'euros pour le seul revenu de solidarité active¹³⁸) n'est pas à soi seul un argument suffisant. Mais le cumul des produits d'épargne réglementée peut représenter un patrimoine important et conduire à des intérêts non négligeables au regard des revenus garantis par les prestations en cause. En revanche, la possibilité pour les organismes débiteurs des prestations de récupérer directement auprès des banques les informations relatives à l'épargne réglementée des demandeurs mériterait d'être expertisée.

¹³⁷ Rapport du Défenseur des droits, *La lutte contre la fraude aux prestations sociales : à quel prix pour les droits des usagers ?*, septembre 2017

¹³⁸ Estimation DREES, étude précitée.



A l'exonération des revenus de l'épargne réglementée, le Conseil d'Etat a privilégié un mécanisme de franchise, tel qu'il existe par exemple dans le droit allemand de l'aide sociale. Il ne serait tenu compte des livrets et des comptes bancaires qu'à compter d'un seuil à déterminer mais qui pourrait être d'environ 10 000 euros. Pour la fraction de patrimoine excédant ce seuil, s'agissant des comptes bancaires, un revenu théorique serait calculé sur la base du taux du livret A, comme pour le reste des capitaux non productifs de revenus. S'agissant des livrets, ils seraient pris en compte à hauteur des revenus réellement perçus, comme pour le reste des capitaux productifs de revenus.

Cette mesure permettrait de laisser un filet de sécurité aux allocataires tout en prenant en compte les montants importants d'épargne liquide. A titre d'exemple, pour les bénéficiaires de l'ASPA, la moitié des bénéficiaires déclarant un placement financier verraient la totalité de leur épargne couverte par une franchise de 10 000 euros. Les montants financiers les plus importants étant concentrés en haut de la distribution, une partie substantielle de l'épargne aujourd'hui prise en compte dans les bases ressources le serait toujours.

Entre les deux options présentées, la seconde, qui est ici retenue, paraît plus compréhensible pour les allocataires et plus en rapport avec l'objet des prestations.

Proposition n° 9. Fixer un seuil de prise en compte des revenus de l'épargne liquide, permettant d'exonérer la petite épargne.

Prestations concernées : prestations prévues par le code de l'action sociale et des familles, ASPA, ASI, allocation de veuvage. Vecteur : loi.

L'ensemble des propositions relatives au patrimoine conduirait à ce que les revenus correspondants soient retenus pour leur montant réel et assis sur les données fiscales pour les revenus imposables et sur les déclarations des intéressés ou des tiers pour les revenus non imposables. Le patrimoine non productif de revenus, dont la définition pourrait être recentrée sur les biens ni exploités ni placés, serait valorisé dans les conditions actuelles pour les biens immobiliers et à hauteur du taux du livret A pour les capitaux. Une franchise serait appliquée sur les livrets réglementés et sur les comptes courants qui conduirait à ne retenir des revenus, réels ou fictifs, qu'au-delà d'un seuil qui pourrait être fixé à 10 000 euros.

2.2.5. Les revenus tirés d'une activité non salariée

Les revenus tirés d'une activité non salariée sont déjà appréciés selon des principes relativement homogènes selon les prestations : c'est en général le bénéfice, apprécié selon des règles fiscales, qui est utilisé comme référence. En revanche, leur juste évaluation se heurte à deux principales difficultés : les données fiables sur le bénéfice sont anciennes (N-2) ; le revenu des indépendants est complexe à établir.



Le Conseil d'Etat a d'abord écarté l'hypothèse d'un basculement de tous les indépendants vers la prise en compte du seul chiffre d'affaires affecté d'un abattement.

Ce mode de calcul est aujourd'hui appliqué aux travailleurs indépendants ayant opté pour le régime micro-social ainsi qu'aux travailleurs aux faibles revenus ayant opté pour la prise en compte du seul chiffre d'affaires, dans le cadre du RSA et de la prime d'activité. Et en première analyse, la prise en compte du seul chiffre d'affaires affecté d'un abattement pourrait en effet permettre de répondre aux deux difficultés énoncées ci-dessus.

D'une part, en effet, alors que les données relatives au bénéfice ne sont disponibles qu'avec retard, les données sur le chiffre d'affaires pourraient être récupérées plus rapidement : déclarations mensuelles ou trimestrielles des micro-entrepreneurs, déclarations de taxe sur la valeur ajoutée des indépendants qui ne sont pas soumis au régime de la franchise en base¹³⁹. Au-delà même de la disponibilité des données auprès de tiers, les travailleurs indépendants peuvent mettre à jour plus aisément et fréquemment leur chiffre d'affaires que leur bénéfice, qui ne peut être apprécié qu'à l'échelle d'un exercice.

D'autre part, le chiffre d'affaires se prête *a priori* moins à un pilotage que le bénéfice et il pourrait donc constituer une base plus fiable pour calculer les revenus des travailleurs indépendants – en particulier si elle peut être consolidée par la récupération de données auprès d'autres administrations sociales ou fiscales.

Pour autant, le Conseil d'Etat n'a finalement pas retenu cette option. Il lui est en effet apparu qu'une approche fondée sur des taux de charges moyens conduirait dans certaines hypothèses à s'éloigner trop fortement du revenu effectivement perçu par les indépendants. Si elle est justifiée, s'agissant des micro-entrepreneurs, par la recherche d'une cohérence d'ensemble du traitement fiscal et social de leurs revenus, il paraît difficile de l'étendre à des indépendants qui sont par ailleurs imposés sur la base de leur bénéfice.

La forfaitisation du revenu serait particulièrement problématique en ce qui concerne les minima sociaux, pour lesquels l'adéquation à la situation réelle des individus constitue un objectif cardinal. Les exemples européens étudiés montrent que le bénéfice reste le mode de calcul de référence du revenu des indépendants. Même le Royaume-Uni, qui a fait le choix d'une prise en compte partiellement forfaitaire du revenu des indépendants dans le cadre du *Universal Credit*, s'est fondé sur le niveau du salaire minimum plutôt que sur la prise en compte du chiffre d'affaires.

¹³⁹ Les données relatives aux parts sociales que détient l'administration fiscale pourraient également être utilisées pour « ventiler » le chiffre d'affaires entre associés d'une même entreprise.



En outre, il ne semble pas qu'elle corresponde à une demande des personnes concernées : le droit d'option entre bénéfice et chiffre d'affaires abattu qui existe aujourd'hui pour les travailleurs indépendants dans certaines prestations est peu utilisé.

Des ajustements techniques pourraient en revanche favoriser la prise en compte d'informations plus récentes sur le revenu.

Pour permettre une prise en compte plus contemporaine du revenu des indépendants, les textes applicables au revenu de solidarité active et à la prime d'activité prévoient aujourd'hui qu'est pris en compte le revenu N-2 ou le revenu N-1, lorsque celui-ci est déjà connu. Cela permet, en pratique, de prendre en compte le revenu de l'année précédente à partir des quatre derniers mois de l'année N, lorsque les données fiscales sont disponibles.

Ce basculement pourrait être étendu à d'autres prestations actualisées de manière trimestrielle. On pense en particulier aux aides personnelles au logement, pour le calcul desquelles le revenu des travailleurs indépendants est apprécié sur l'année N-2 (art. R. 822-5 du CCH).

En revanche, pour les prestations actualisées à une moindre fréquence, le revenu de l'année N-1 est connu trop tardivement pour être pris en compte dans le calcul des droits au cours de l'année N.

Proposition n° 10. Aligner, pour les indépendants, la période de référence des aides personnelles au logement sur la règle actuellement prévue pour le RSA et la prime d'activité, soit le basculement sur le bénéfice N-1 dès que la donnée est disponible.

Prestations concernées : allocations de logement. Vecteur : décret en Conseil d'Etat.

Dans un second temps, le Conseil d'Etat s'est interrogé sur la possibilité d'exploiter les données du chiffre d'affaires des indépendants pour actualiser leurs ressources, sans pour autant basculer sur le chiffre d'affaires abattu.

Une solution envisageable consisterait à adapter le bénéfice connu de l'année N-2 à l'évolution du chiffre d'affaires du travailleur indépendant. Une baisse de 20 % du chiffre d'affaires de la dernière période de référence connue par rapport à l'année N-2 se traduirait, ainsi, par une réduction de 20 % du bénéfice pris en compte dans la base ressources au titre de la prochaine actualisation du droit à prestation.

Cette solution permettrait de prendre en compte un renversement de conjoncture ou, au contraire, une embellie, dans l'évolution des revenus d'un travailleur indépendant. Même si elle reste approximative – puisqu'elle revient à postuler un taux de charge constant – elle est fondée, à l'inverse du mécanisme des taux de charge moyen par secteurs d'activité, sur les caractéristiques propres à chaque entreprise.



Sa mise en œuvre n'a d'intérêt que si une récupération automatique d'informations récentes sur le chiffre d'affaires est possible. Les travaux du présent rapport le laissent envisager, mais des études techniques complémentaires pourraient le confirmer.

A défaut, la solution pourrait être mise en place sous forme d'un droit d'option qui se substituerait au droit d'option pour la méthode du chiffre d'affaires forfaitairement abattu, sans plafond de chiffres. Concrètement, le travailleur indépendant qui constaterait une baisse importante de ses revenus demanderait à ce qu'ils soient évalués sur la base de son dernier chiffre d'affaires.

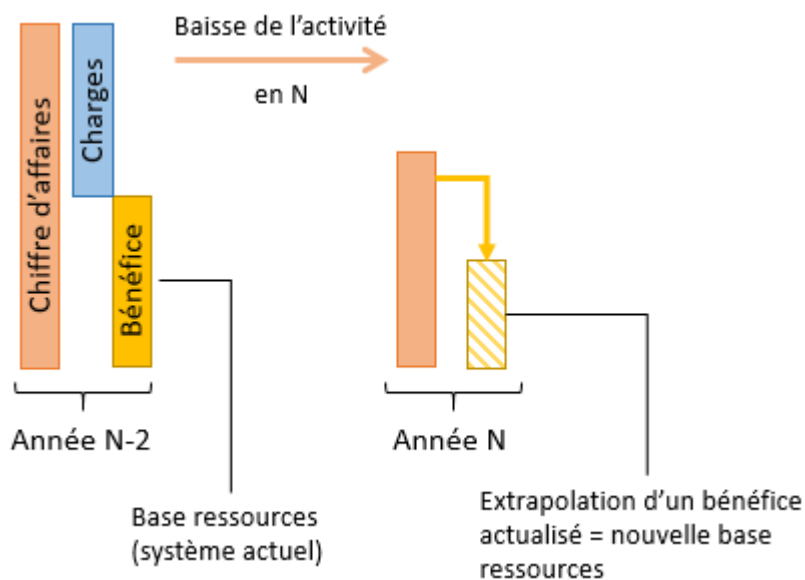


Figure n° 6 - Fonctionnement d'un mécanisme d'actualisation du bénéfice N-2 en fonction du chiffre d'affaires N

Proposition n° 11. Actualiser le bénéfice des travailleurs indépendants en se fondant sur la dernière année de chiffre d'affaires connue, éventuellement sur demande de l'intéressé.

Prestations concernées : toutes prestations. Vecteur : réglementaire.

Il semble par ailleurs utile de maintenir la faculté de modulation du revenu confiée au président du conseil départemental, tout en l'encadrant.

En matière de RSA, le président du conseil départemental compétent peut s'écarter des assiettes fiscales pour tenir compte de tout élément pertinent (cf. 1.2.2.2), en application des articles R. 262-23 et R. 262-24 du CASF. Il est probable que cette faculté d'appréciation pousse la majorité des départements à ne pas déléguer aux CAF l'évaluation des revenus des travailleurs indépendants (cf. 2.1.3.1). Mais, si cette



faculté peut susciter des délais supplémentaires d'instruction des demandes, elle constitue un élément de modulation utile compte tenu de la grande variété des situations des indépendants.

Toutefois, les hypothèses dans lesquelles cette faculté d'appréciation peut être mise en œuvre ne sont aucunement précisées par les textes. Il est proposé de remédier à cette lacune en formalisant trois cas d'usage, qui correspondent en pratique aux situations dans lesquelles les départements s'écartent effectivement de la règle fiscale : prendre en compte l'urgence sociale liée, notamment, à une baisse récente du revenu ; apprécier les revenus tirés d'une activité en cours de démarrage ; éviter certains abus, par exemple pour les gérants de société qui feraient le choix de ne pas se rémunérer tout en faisant financer leurs dépenses courantes par leur entreprise. Sur cette dernière hypothèse, il serait possible de s'inspirer de l'article R. 262-22 du CASF dans sa version antérieure à la réforme du RSA, qui permettait au président du conseil général de tenir compte des rémunérations « *auxquels l'intéressé serait en mesure de prétendre* » du fait d'une activité non ou partiellement rémunérée. Dans ce cas, une accroche législative plus explicite que l'actuel article L. 262-7 du code de l'action sociale et des familles pourrait être nécessaire.

Proposition n° 12. Préciser les motifs permettant au président du conseil départemental de fixer les revenus d'un travailleur indépendant en s'éloignant de la règle fiscale, prévue aux articles R. 262-23 et R. 262-24 du CASF : (i) prendre en compte l'évolution des revenus ; (ii) apprécier les revenus tirés d'une activité en démarrage ; (iii) intégrer un revenu ou un avantage dont s'est délibérément privé le demandeur.

Prestation concernée : RSA. Vecteur : loi (selon l'option retenue) et décret en Conseil d'Etat.

2.2.6. Les pensions alimentaires et autres transferts

Les pensions alimentaires versées par les bénéficiaires du RSA et de la prime d'activité ne sont aujourd'hui pas déduites de la base ressources, aucune disposition ne le prévoyant. Ce traitement peut s'expliquer : il vise à ne pas financer l'obligation alimentaire par une prestation sociale. Il est toutefois isolé, y compris dans le paysage des minima sociaux, et plus généralement dans le système socio-fiscal français. Il conduit à ce que les bénéficiaires de ces prestations qui sont par ailleurs débiteurs de pensions alimentaires soient pénalisés.

Le Conseil d'Etat propose donc, à des fins d'harmonisation, de permettre la déduction des pensions alimentaires versées de la base ressources du RSA.

Il n'a pas pu estimer le coût d'une telle proposition en l'état des données dont il dispose. Toutefois, celles qui sont disponibles pour d'autres prestations montrent que les dispositifs visant les ménages les plus modestes comprennent beaucoup plus de ménages percevant une pension alimentaire que de ménages en versant une.



Pour la couverture maladie universelle - complémentaire, le ratio était de 13 pour 1 en 2016, alors même que la déductibilité y était déjà permise¹⁴⁰. D'après des chiffres 2020 fournis par la CNAF, ce même ratio est de 4 à 1 pour les aides au logement (9 à 1 pour l'allocation de logement social) et de 2 à 1 pour le complément familial. Il estime donc que le coût de cette mesure devrait être contenu.

S'agissant du montant retenu pour déduire les pensions alimentaires versées, deux options sont envisageables. La première, la plus simple, consiste à s'aligner sur la règle retenue dans le cadre de l'impôt sur le revenu¹⁴¹, ce qui permettrait de s'appuyer sur une donnée fiscale. En revanche, elle peut créer un risque d'abus. La seconde consiste à prévoir un critère plus restreint de déduction des pensions alimentaires. Il pourrait s'agir de celui qui est actuellement prévu pour l'attribution de l'allocation pour demandeur d'asile, qui permet la déduction des pensions fixées par une décision de justice, un acte authentique ou une autre convention¹⁴². Si cette option constitue un léger écart par rapport à la règle fiscale, elle permettrait de prévenir d'éventuels abus.

En ce qui concerne la période de référence retenue, si ce changement est mis en œuvre avant le raccordement du RSA et de la prime d'activité au DRM, il semble logique de mettre en place une déclaration des montants versés dans les trois derniers mois. En revanche, dans l'hypothèse d'une automatisation partielle ou totale de la récupération des données sur les revenus des bénéficiaires du RSA et de la prime d'activité, il pourrait être pertinent de s'aligner sur la solution prévue pour les allocations de logement¹⁴³ : prise en compte de l'année civile précédente (le cas échéant, proratisée en fonction de la durée de la période de référence) ou, à défaut, montant nul.

Proposition n° 13. Déduire les pensions alimentaires versées des bases ressources du RSA et de la prime d'activité.

Prestations concernées : RSA, prime d'activité. Vecteur : décret en Conseil d'Etat.

La disparité de traitement entre pensions alimentaires reçues et allocation de soutien familial pour le RSA a également fait l'objet d'une étude dans le cadre du présent rapport.

Certes, cette disparité de traitement, justifiée par une mesure ponctuelle, liée à la revalorisation de l'ASF, peut apparaître difficile à justifier : elle conduit à faire un sort plus favorable aux personnes qui reçoivent une prestation de substitution qu'à celles dont la pension alimentaire est servie par son débiteur. Toutefois, la résorption de cette asymétrie supposerait de diminuer le montant des prestations des parents

¹⁴⁰ Art. R. 861-9 CSS.

¹⁴¹ Art. 153 CGI, 2° du II.

¹⁴² Art. D. 553-5 CESEDA.

¹⁴³ Art. R. 822-3 CCH.



isolés qui bénéficient aujourd'hui de cet abattement, et qui comptent parmi les publics les plus vulnérables. Par ailleurs, depuis le plan pauvreté de 2013, une partie du complément familial a également été exclue de manière partielle de la base ressources du RSA. Il paraîtrait difficile de réserver un sort différent à ces deux mesures, qui ont la même inspiration.

Une autre piste doit être signalée, qui suppose une réflexion plus large sur le système de transferts entre ménages. Le HCFEA (v. aussi 1.2.5) a proposé la mise en place d'une déduction forfaitaire des pensions alimentaires reçues de la base ressources des prestations sociales, à hauteur du montant de l'ASF, soit environ 116 euros par enfant¹⁴⁴. L'ASF serait également déduite en totalité des bases ressources. Cette proposition était motivée par le problème suivant : le versement d'une pension alimentaire peut conduire à une diminution du revenu total, à travers l'effet croisé de la pension dans les bases ressources du RSA, de la prime d'activité, des allocations de logement et d'autres prestations familiales sous conditions de ressources. Son coût budgétaire était estimé à 910 millions d'euros en 2020.

Cette évolution résoudrait une difficulté certaine dans le traitement des pensions alimentaires dans la base des prestations sociales, tout en rétablissant la symétrie de traitement de l'ASF et des pensions alimentaires. Le Conseil d'Etat n'a toutefois pas pu la proposer dans le cadre du présent rapport, car elle lui a semblé dépasser le cadre fixé par sa lettre de mission et impliquer une réflexion plus large sur le système des prestations sociales, d'autant qu'elle implique de s'éloigner de l'appréciation du revenu en matière fiscale. Elle considère toutefois que les problématiques d'équité qui entourent le traitement de ces différents transferts méritent un examen spécifique.

Proposition n° 14. Etudier une évolution du traitement des pensions alimentaires reçues dans la base ressources de certaines prestations sociales, afin d'éviter les différences de traitement entre bénéficiaires et la baisse du revenu disponible des créanciers lorsque cette pension leur est versée.

Prestations : RSA et prime d'activité. Vecteur : sans objet.

Enfin, le Conseil d'Etat propose d'exclure les aides modestes des proches de la base ressources du RSA et de la prime d'activité.

Il ressort d'échanges avec des associations spécialisées dans la lutte contre l'exclusion que la prise en compte des aides modestes des proches dans la base ressources du RSA peut aggraver des situations sociales déjà difficiles, que l'aide soit déclarée ou qu'elle ne le soit pas. Un récent avis de la Défenseure des droits souligne

¹⁴⁴ Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge, *Les ruptures de couple avec enfants mineurs – synthèse et propositions*, 21 janvier 2020, p. 25.



également des difficultés sur ce point¹⁴⁵, notamment à l'occasion des opérations de contrôle réalisés par les organismes compétents.

Si les dispositions du 14° de l'article R. 262-11 du CASF excluent les « *aides et secours financiers dont le montant et la périodicité n'ont pas de caractère régulier* »¹⁴⁶, ces dispositions ne concernent que les prestations sociales et il est jugé que cela ne s'applique pas aux aides des proches (CE, 18 mai 2018, *Département du Tarn*, n° 413225, inédit, reprenant une solution dégagée en matière de revenu minimum d'insertion, CE, 23 mai 2001, *Lafitte*, n° 212968, inédit).

Une modification des textes est donc nécessaire pour exclure la prise en compte des aides modiques apportées par les proches, qu'il s'agisse d'aides ponctuelles ou d'aides régulières. Un seuil pourrait, le cas échéant, être fixé par les textes.

Proposition n° 15. Pour le RSA et la prime d'activité, exclure les aides modiques des proches de la base ressources.

Prestations : RSA et prime d'activité. Vecteur : décret en Conseil d'Etat.

¹⁴⁵ Défenseure des droits, 30 avril 2021, avis n° 21-04 précité.

¹⁴⁶ De même, pour la prime d'activité, que le 14° de l'article R. 844-5 CSS.



Annexes

Annexe n° 1 : lettre de mission

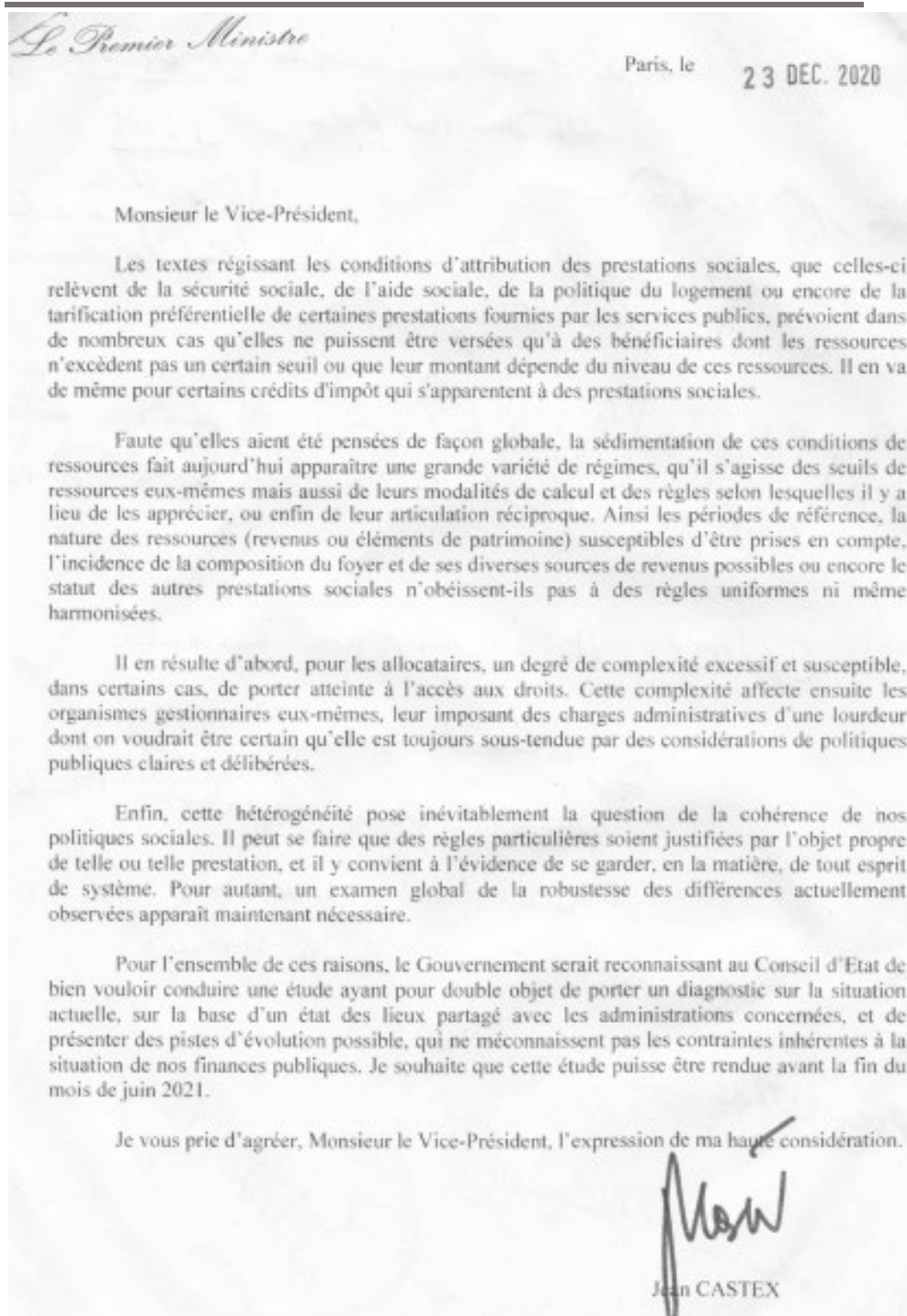
Annexe n° 2 : composition du groupe de travail

Annexe n° 3 : liste des auditions

Annexe n° 4 : tableau des prestations relevant du champ de l'étude



Annexe n° 1 : lettre de mission



Annexe n° 2 : composition du groupe de travail

Présidence : Philippe Josse
Rapporteurs : Arnaud Skrzyerbak
Alexis Goin

Membres du groupe

■ Conseil d'État

Marie-Caroline Bonnet-Galzy, conseillère d'Etat (SE), membre de la section sociale
Mathieu Schlesinger, maître des requêtes, membre de la section sociale

■ Cour de cassation

Julie Vigneras, conseillère référendaire, membre de la section sécurité sociale de la 2° chambre civile

■ Associations d'élus locaux

Association des maires de France et présidents d'Intercommunalité (AMF)

Gaël Perdriau, maire de Saint-Etienne

Nelly Jacquemot, responsable du pôle action sociale éducative, sportive et culturelle de l'AMF

Assemblée des départements de France (ADF)

Frédéric Bierry, président de la collectivité européenne d'Alsace

Geneviève Mannarino, vice-présidente du département du Nord

Jean-Pierre Lemoine, directeur général adjoint de la solidarité du département du Nord

Jean-Michel Rapinat, directeur délégué « politiques sociales » de l'ADF

■ Université et recherche

Michel Borgetto, professeur émérite en droit public, université Paris-II

Antoine Math, chercheur à l'Institut de recherches économiques et sociales

■ Ministère de l'économie et des finances et de la relance

Direction du budget

John Houldworth, adjoint à la sous-directrice du budget

Samuel Menard, chef du bureau retraites et redistribution

■ Ministère des solidarités et de la santé

Direction de la sécurité sociale,

Franck Von Lennep, directeur,

Laurent Gallet, chef de service et adjoint du directeur de la sécurité sociale

Denis Le Bayon, sous-directeur du service de l'accès aux soins, des prestations familiales et des accidents du travail

Christelle Portier, chef de projet BRM



Direction de la recherche et des études statistiques,

Fabrice Lengart, directeur,

Pierre-Yves Cabannes, administrateur hors classe de l'INSEE, chef du bureau de la lutte contre l'exclusion

Direction générale de la cohésion sociale,

Jérôme Jumel, chef de service, adjoint de la directrice générale de la cohésion sociale

Denis Darnand, sous-directeur adjoint de la directrice générale de la cohésion sociale en charge de l'inclusion sociale

■ ***Ministère de la transition écologique***

Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages,

François Adam, directeur,

Emmanuel Rousselot, sous-directeur financement et économie du logement

■ ***Caisse nationale d'allocations familiales***

Vincent Mazauric, directeur général,

Guillaume George, directeur de cabinet



Annexe n° 3 : liste des auditions

1. Auditions

<i>Service</i>	<i>Date de l'audition</i>	<i>Participants</i>
Ministère des solidarités et de la santé – DSS	Les 22 et 24 mars 2021	<p>M. Frank von Lennep, directeur de la sécurité sociale</p> <p>M. Denis Le Bayon, sous-directeur de l'accès aux soins, des prestations familiales et des accidents du travail</p> <p>M. Benjamin Duca-Deneuve, chef du bureau des régimes de retraite de base</p> <p>Mme Fanny Chauvire, cheffe du bureau de l'accès aux soins et prestations de santé</p> <p>Mme Nina Vassiliev, cheffe du bureau des prestations familiales et aides au logement</p>
Ministère de la justice – secrétariat général	Le 7 avril 2021	<p>M. Philippe Caillol, chef du service de l'accès au droit et à la justice et de l'aide aux victimes (SADJAV)</p> <p>M. Philippe Baissus, adjoint au chef de service</p>
Ministère de l'éducation nationale – DGESCO	Le 8 avril 2021	<p>M. Jean-Régis Catta, chef du bureau de l'aide juridictionnelle</p> <p>M. Edouard Geffray, directeur général de l'enseignement scolaire</p>
Caisse nationale d'assurance vieillesse	Le 22 avril 2021	<p>M. Renaud Villard, directeur général</p> <p>M. Patrice Costes, directeur juridique et de la réglementation nationale</p>
Ministère de la transition écologique – DGEC	Le 23 avril 2021	<p>Mme Sophie Gourion, directrice de l'énergie</p> <p>Mme Caroline Mahé-Deckers, cheffe du bureau des marchés du gaz</p>



Direction interministérielle de la transformation publique	Le 28 avril 2021	M. Axel Rahola, chef du service Accélération des transformations Mme Isabelle Bonnélie, directrice de projet
Ministère des solidarités et de la santé – DGCS	Le 30 avril 2021	M. Jérôme Jumel, chef de service, adjoint de la directrice générale M. Denis Darnand, adjoint à la sous-directrice M. Isabelle Susset, cheffe de bureau des minima sociaux
Ministère de l’enseignement supérieur, de la recherche et de l’innovation – DGESIP	Le 4 mai 2021	M. Christophe Castell, sous-directeur de la vie étudiante M. Olivier Blanchard, chef du département des aides aux étudiants
<i>Personnalité qualifiée</i>	Le 6 mai 2021	M. Julien Damon, sociologue, professeur associé à Sciences Po
<i>Personnalité qualifiée</i>	Le 17 mai 2021	Mme Pascale Fombeur, conseillère d’Etat, ancienne présidente de la 1 ^{ère} chambre de la section du contentieux
Ministère de l’économie, des finances et de la relance – DGFIP	Le 19 mai 2021	M. Lionel Ploquin, administrateur ministériel des données
Ministère du travail, de l’emploi et de l’insertion – DGEFP	Le 31 mai 2021	Mme Marianne Cotis, sous-directrice chargée des mutations économiques et de la sécurisation de l’emploi
Commission nationale de l’informatique et des libertés	Le 2 juin 2021	M. Louis Dutheillet de Lamothe, secrétaire général M. Eric Delisle, chef du service des questions sociales, RH, sport et logement

2. Table-ronde

- **ATD Quart Monde**

Marie-Aleth Gard, présidente.

- **Fédération des acteurs de la solidarité**



Alexis Goursolas, responsable du service Stratégie et analyse des politiques publiques

■ **Fondation Abbé Pierre**

Manuel Domergue, directeur des études

Pauline Portefaix, chargée d'étude

■ **Mouvement national des chômeurs et précaires**

Claire Pauchet, coordinatrice de la fédération.

■ **Secours catholique**

Daniel Verger, responsable du pôle Etudes – recherches – opinion

■ **Secours populaire**

Henriette Steinberg, secrétaire générale.

Pascal Rodier, directeur de la fédération des Yvelines.

■ **UNIOPSS**

Christophe Devys, président de la commission de lutte contre la pauvreté et président du collectif ALERTE.

Jérôme Voiturier, directeur général.



Annexe n° 4 : tableau des prestations relevant du champ de l'étude

<i>Prestation ou avantage</i>	<i>Rôle des ressources</i>	<i>Coût annuel (2019) en M€¹⁴⁷</i>	<i>Caractéristiques de la base ressources</i>	<i>Période de référence</i>
1. Aide et action sociales relevant du secteur local				
Aide sociale à l'hébergement (art. L. 231-4 CASF)	Eligibilité et montant	1 274	Toutes les ressources, sans précision à l'exception d'exclusions très ciblées (ex. : retraite du combattant). Prise en compte du patrimoine non productif de revenus.	Non précisé
Allocation personnalisée d'autonomie (art. L. 232-4 CASF)	Montant	6 092	Toutes les ressources, à l'exception des rentes et aides alimentaires en lien avec la perte d'autonomie et d'une liste de prestations. Prise en compte du patrimoine non productif de revenus.	Année N-2
Prestation de compensation du handicap (art. L. 232-4 CASF)	Montant	2 140	Toutes les ressources, à l'exception des revenus d'activité, revenus de remplacement et de certaines prestations sociales. Prise en compte du patrimoine non productif de revenus.	Année N-1

¹⁴⁷ Sources : comptes de la protection sociale 2019 (chiffres semi-définitifs) ; loi de règlement du budget 2019 ; rapport 2019 du fonds d'activité de la complémentaire santé solidaire.



<i>Prestation ou avantage</i>	<i>Rôle des ressources</i>	<i>Coût annuel (2019) en M€¹⁴⁷</i>	<i>Caractéristiques de la base ressources</i>	<i>Période de référence</i>
Allocation compensatrice pour tierce personne (art. 95 de la loi n° 2005-102 du 11 janv. 2005)	Eligibilité.	363	Cf. AAH.	Cf. AAH.
Revenu de solidarité active (art. L. 262-2 CASF)	Eligibilité et montant	11 270	Ensemble large de ressources et textes détaillés. Inclusion de certains avantages en nature et des prestations familiales. Prise en compte du patrimoine non productif de revenus.	Dernier trimestre (sauf pour certains types de ressources)
Action sociale départementale et communale	Règles fixées localement, qui prévoient généralement une condition d'éligibilité. Pas d'estimation consolidée du coût.			
2. Prestations liées à la vieillesse				
Allocation de solidarité aux personnes âgées (art. L. 815-1 CSS)	Eligibilité et montant.	2 238	Ensemble large de ressources, sur la base du revenu brut (avant cotisations et CSG). Prise en compte du patrimoine non productif de revenus.	Dernier trimestre ou douze derniers mois.
Pension de réversion sous condition de ressources (art. L. 353-1 CSS)	Eligibilité et montant.	8 863	Cf. ASPA. Exclusion des revenus de l'assuré décédé.	Cf. ASPA.



<i>Prestation ou avantage</i>	<i>Rôle des ressources</i>	<i>Coût annuel (2019) en M€¹⁴⁷</i>	<i>Caractéristiques de la base ressources</i>	<i>Période de référence</i>
Allocation de veuvage (art. L. 356-1 CSS)	Eligibilité et montant.	50	Cf. ASPA.	Cf. ASPA.
3. Prestations liées à la famille				
Assurance vieillesse des parents aux foyers (art. L. 381-1 CSS)	Eligibilité.	4 985	Très variable selon le motif d'affiliation, avec six conditions de ressources imbriquées.	Variable.
Prestation d'accueil du jeune enfant (art. L. 531- 1 CSS)	Eligibilité, ainsi que montant pour certains aspects de la prestation	9 720 ¹⁴⁸	Revenus nets catégoriels de l'impôt sur le revenu augmentés des revenus tirés des heures supplémentaires et des revenus du capital imposés hors du barème progressif, avec quelques exclusions limitées.	Année N-2.
Allocations familiales (art. L. 521-1 CSS)	Montant.	12 683	Cf. PAJE.	Cf. PAJE.
Complément familial (art. L. 522-1 CSS)	Eligibilité et montant.	2 324	Cf. PAJE.	Cf. PAJE.

¹⁴⁸ Montant hors prestation partagée d'éducation de l'enfant, qui n'est pas placée sous condition de ressources.



<i>Prestation ou avantage</i>	<i>Rôle des ressources</i>	<i>Coût annuel (2019) en M€¹⁴⁷</i>	<i>Caractéristiques de la base ressources</i>	<i>Période de référence</i>
Allocation de rentrée scolaire (art. L. 543-1 CSS)	Eligibilité.	2 027	Cf. PAJE.	Cf. PAJE.
Allocation versée en cas de décès d'enfant (art. L. 545-1 CSS)	Eligibilité et montant.	<i>Non connu (prestation créée en 2021)</i>	Cf. PAJE.	Cf. PAJE
Actions individuelles dans le cadre de l'action sociale des caisses d'allocations familiales	Eligibilité et montant.	322	Quotient familial des caisses d'allocation familiales.	Année N-2.
4. Prestations et dépenses fiscales relatives au logement				
Aides au logement (art. L. 822-5 CCH)	Eligibilité et montant.	16 674	Revenus nets catégoriels de l'impôt sur le revenu augmentés des revenus tirés des heures supplémentaires et des revenus du capital imposés hors du barème progressif. Prise en compte du patrimoine au-dessus d'un seuil.	Mois M-2 à M-13 pour les revenus salariés et de remplacement. Années N-1 ou N-2 pour d'autres revenus.
Prêt à taux zéro (art. L. 31-10-2 CCH)	Eligibilité.	1 062 (montant du crédit d'impôt équivalent)	Revenu fiscal de référence.	Année N-2 (prise en compte prochaine des revenus contemporains.



<i>Prestation ou avantage</i>	<i>Rôle des ressources</i>	<i>Coût annuel (2019) en M€¹⁴⁷</i>	<i>Caractéristiques de la base ressources</i>	<i>Période de référence</i>
TVA à 5,5 % pour certaines opérations (art. 278 sexies, I, 7, 7 bis, 11 bis du CGI)	Eligibilité	1 160 (seule une partie de ce montant correspond à une dépense fiscale sous conditions de ressources)	Revenu fiscal de référence.	Année N-2.
Prime de transition énergétique (LFI 2020)	Eligibilité et montant.	740 (crédits 2021)	Revenu fiscal de référence.	Année N-2.
5. Prise en charge des dépenses de santé				
Complémentaire santé solidaire (art. L. 861-1 CSS)	Eligibilité.	Env. 2 700	Proche du revenu de solidarité active, à quelques exceptions près (ex. : pas de prise en compte des revenus non imposables du patrimoine).	12 mois civils précédents sauf ressources retenues au montant imposable
Aide médicale de l'État (art. L. 251-1 CASF)	Eligibilité.	965	Assiette de la C2S, sous réserve de quelques aménagements.	12 mois civils précédents.
6. Tarifs sociaux des services publics et prestations monétaires liées aux services publics				
Bourses de collège et lycée (art. L. 531-1 c. éduc.)	Eligibilité et montant.	580	Revenu fiscal de référence.	Année N-1 (depuis 2019).



<i>Prestation ou avantage</i>	<i>Rôle des ressources</i>	<i>Coût annuel (2019) en M€¹⁴⁷</i>	<i>Caractéristiques de la base ressources</i>	<i>Période de référence</i>
Bourses d'enseignement supérieur (art. L. 821-1 c. éduc.).	Eligibilité et montant.	2 079	Revenu brut global (défini par circulaire).	Année N-2.
Chèque énergie (R. 124-1 c. énergie)	Eligibilité et montant.	840	Revenu fiscal de référence.	Année N-2.
Aide juridictionnelle et aide à l'intervention de l'avocat (loi du 10 juillet 1991)	Eligibilité et montant.	409	Revenu fiscal de référence. Prise en compte du patrimoine.	Année N-2.
Tarifs sociaux des services publics locaux (restauration scolaire, eau, etc.)			Règles fixées localement, généralement par référence au revenu fiscal de référence, au revenu imposable ou au quotient familial des CAF. Pas d'estimation du coût.	
7. Autres prestations (travail, handicap – invalidité)				
Allocation supplémentaire d'invalidité (art. L. 815-24 CSS)	Eligibilité et montant.	245	Cf. ASPA.	Cf. ASPA.



<i>Prestation ou avantage</i>	<i>Rôle des ressources</i>	<i>Coût annuel (2019) en M€¹⁴⁷</i>	<i>Caractéristiques de la base ressources</i>	<i>Période de référence</i>
Allocation aux adultes handicapés (art. L. 821-1 CSS)	Eligibilité et montant.	10 371	Base proche de celles des allocations familiales, moyennant de nombreux aménagements (abattements sur les revenus d'activité, exclusions liées au handicap).	Dernier trimestre ou année N-2 selon l'existence de revenus d'activité.
Prime d'activité (art. L. 841-1 CSS)	Eligibilité et montant.	9 612	Base proche de celle du revenu de solidarité active. Pas de prise en compte du patrimoine.	Dernier trimestre.
Garantie jeune (art. L. 5131-6 code du travail)	Eligibilité et montant.	385	Prise en compte, au titre de l'éligibilité, des revenus professionnels et de certaines aides et prestations sociales. Au titre du calcul du montant, dégressivité en fonction des seules ressources d'activité.	Dernier mois pour le montant.
Allocation de solidarité spécifique (art. L. 5423-1 c. travail)	Eligibilité et montant.	1 980	Revenu net imposable. Pas de prise en compte du patrimoine.	12 mois précédents.
Allocation pour demandeur d'asile (art. L. 553-1 Céséda)	Eligibilité et montant.	493	Toutes ressources, sans précision à l'exception de la déductibilité des pensions alimentaires.	12 mois précédents.
8. Avantages fiscaux sous conditions de ressources				
Plafonnement de la taxe d'habitation (art. 1414 A du CGI)	Eligibilité.	<i>Non chiffré.</i>	Revenu fiscal de référence.	Année N-2.



<i>Prestation ou avantage</i>	<i>Rôle des ressources</i>	<i>Coût annuel (2019) en M€¹⁴⁷</i>	<i>Caractéristiques de la base ressources</i>	<i>Période de référence</i>
Dégrèvement de taxe d'habitation	Eligibilité et montant.	1 944	Revenu fiscal de référence.	Année N-2.
Exonération et dégrèvement de taxe foncière sur les propriétés bâties pour les personnes de condition modeste (art. 1391, 1391 B, 1391 B bis du CGI)	Eligibilité et montant.	<i>Non chiffré.</i>	Revenu fiscal de référence.	Année N-2.
Plafonnement de la taxe foncière sur les propriétés bâties (art. 1391 B ter du CGI).	Eligibilité et montant.	385	Revenu fiscal de référence.	Année N-2.

