



Paris, le 10 novembre 2021

COMMUNIQUÉ DE PRESSE

Conditions de ressources dans les politiques sociales : 15 propositions pour simplifier et harmoniser leur prise en compte

S'il existe en France de nombreux dispositifs d'aides sociales au niveau national et local, leurs règles d'attribution sont aujourd'hui complexes et manquent d'une vision d'ensemble. Pénalisant les plus fragiles qui y ont droit, elles rendent également difficile le travail des administrations chargées d'attribuer près de 120 milliards d'euros de prestations par an. Missionné par le Premier ministre, le Conseil d'État présente aujourd'hui une feuille de route de 15 propositions pour simplifier et harmoniser la prise en compte des ressources dans le calcul des différentes aides sociales. Alors qu'il existe aujourd'hui quatre grandes familles de bases ressources, elles-mêmes caractérisées par une grande diversité interne, cette feuille de route doit permettre de converger vers deux types de bases ressources : la première pour les aides s'appuyant sur le système fiscal, tandis que la seconde concernerait toutes les prestations relevant des familles du RSA, du minimum vieillesse (ASPA) et de l'aide sociale légale

Revenu de solidarité active, allocation adulte handicapé, allocation personnalisée d'autonomie, prestation d'accueil du jeune enfant, allocation rentrée scolaire, prêt à taux zéro, chèque « énergie », tarifs sociaux dans les cantines scolaires... Les politiques sociales s'appuient sur de nombreuses aides attribuées selon les ressources des bénéficiaires.

Un système complexe, sans véritable vision d'ensemble

Le constat dressé par le Conseil d'État, partagé par toutes les associations auditionnées, est celui d'un système construit par sédimentation et ainsi devenu extrêmement complexe, alors même que ces aides s'adressent d'abord aux personnes les moins armées pour y faire face. Si ce système engendre des renoncements aux droits ou des erreurs de bonne foi du côté des bénéficiaires, il complexifie également le travail des services gestionnaires et alimente le contentieux devant le juge administratif comme judiciaire.

Une trentaine d'aides représentant près de 120 milliards d'euros par an

Au niveau national, il existe une trentaine d'aides soumises à des conditions de ressources prévues par les textes, qui représentent près de 120 milliards d'euros¹. À cela s'ajoutent des dispositifs facultatifs d'aides des collectivités territoriales, estimés à environ 1,9 milliard d'euros, et la mise en place d'une tarification sociale pour un certain nombre de services publics (cantine, transport...) qui représenterait quelques milliards d'euros.

¹ 17 milliards d'aides au logement (6,6 millions d'allocataires), 11,3 milliards de RSA (1,9 millions d'allocataires), 11 milliards pour la prestation d'accueil du jeune enfant (2,1 millions d'allocataires), 9,7 milliards pour l'allocation adulte handicapé AAH (1,2 millions d'allocataires)

Des ressources prises en compte différemment selon les aides

Pour déterminer si une personne peut bénéficier d'une prestation sociale, différents types de ressources vont être pris en compte selon les cas. Ces règles définissent quelle est la « base ressources » de chacune des différentes prestations. Ces dernières peuvent, à cet égard, être regroupées sous quatre rubriques principales, même si les règles précises varient, au sein de chacune de ces catégories, en fonction des prestations concernées :

- **La base « aide sociale »** (*maintien à domicile des personnes âgées, allocation à l'aide sociale à l'enfance, aide sociale à domicile...*) pour laquelle les ressources à prendre en compte sont laissées à l'appréciation des départements, sous le contrôle du juge,
- **La base « RSA »** (*RSA, prime d'activité, complémentaire santé solidaire, aide médicale d'État*) pour laquelle la réglementation définit précisément les ressources à prendre en compte,
- **La base minimum vieillesse (ASPA)** pour laquelle, notamment, les salaires retenus sont les salaires bruts (avant cotisations),
- **La base « ressources fiscales »** (*prestations familiales sous condition de ressources, allocation adulte handicapé et spécifique de solidarité, aides ponctuelles comme les chèques énergie, l'aide juridictionnelle, les bourses*) pour laquelle la « feuille d'impôt » sert de référence.

On observe une grande disparité dans la manière dont les différentes catégories de revenus (patrimoniaux, salariaux, indépendants, autres prestations sociales...) sont prises en compte par chacune de ces « familles » de base ressources.

Par ailleurs, si quelques prestations sont dites « portables » ou automatiques (chèque énergie envoyé directement aux bénéficiaires par exemple), la majorité d'entre elles doivent être demandées (droits quérables) et nécessitent de fournir des justificatifs qui diffèrent selon la prestation. Par exemple, si les prestations familiales sont fondées sur des données de l'administration fiscale, les aides facultatives délivrées par les collectivités font bien souvent l'objet d'une évaluation personnalisées des besoins, prenant en compte revenus et charges, et requièrent donc la production de nombreux documents.

15 propositions pour simplifier, harmoniser et rendre plus accessibles les aides sociales

Les travaux menés par le Conseil d'État, auxquels les administrations concernées, les associations d'élus comme celles engagées dans le champ de la lutte contre l'exclusion ont été étroitement associées, soulignent la nécessité de simplifier et d'harmoniser la prise en compte des ressources dans le calcul des différentes aides sociales.

Alors qu'il existe aujourd'hui une douzaine de modes d'appréciation des ressources différents qui peuvent être regroupés en quatre grandes familles, l'objectif de cette simplification est de faire converger à moyen terme les règles applicables aux différentes prestations vers deux types de bases :

- **Une base ressources harmonisée : pour toutes les prestations relevant des familles du RSA, de l'ASPA et de l'aide sociale légale,**
- **La base « ressources fiscales », qui serait maintenue :** pour les aides qui sont attribuées à partir de la « feuille d'impôt ».

Le Conseil d'État propose une feuille de route de **15 propositions** qui permettront de rapprocher les différentes règles et d'atteindre cet objectif, regroupées en **5 grands axes** :

Axe 1 : Améliorer le pilotage du système d'évaluation des ressources

→ Le Conseil d'État propose de **confier à la direction de la sécurité sociale un rôle de chef de file dans la coordination des bases ressources – proposition 1**

Axe 2 : Mieux prendre en compte les revenus tirés d'une activité salariée

Le mode de calcul du revenu salarial, pour le RSA et la prime d'activité, est basé sur une notion qui n'est définie par aucun texte et est seulement précisée par un guide de la CNAF : le « revenu net perçu ». Ce « revenu » ne correspond à aucune ligne du bulletin de salaire et nécessite parfois des calculs par les demandeurs de la prestation. En conséquence, aujourd'hui, 60 % des déclarations faites pour la prime d'activité seraient erronées, souvent de manière défavorable aux bénéficiaires.

→ Le Conseil d'État propose de **prendre en compte une ligne unique du bulletin de paie, le « net à payer avant impôt »**, pour le RSA, la prime d'activité et la complémentaire santé solidarité (C2S) – *proposition 3*

Axe 3 : Rendre plus équitables les règles de prise en compte des revenus du patrimoine et le patrimoine non productif des revenus

Les revenus du patrimoine qui ne produit pas de revenus, par exemple des sommes d'argent non placées, sont évalués forfaitairement à 3 % par an pour beaucoup de prestations, alors que ce taux est aujourd'hui bien supérieur aux revenus que l'on peut tirer d'un livret d'épargne. Par ailleurs, en l'état des textes, le revenu de la « petite épargne » (compte bancaire, livrets réglementés) doit être pris en compte dès le premier euro dans les ressources des bénéficiaires de nombreuses prestations, alors que cette épargne constitue un filet de sécurité essentiel, et que le revenu qu'elle produit ne peut pas être contrôlée facilement par les administrations.

→ Le Conseil d'État propose donc de **réduire le taux de rendement de référence du patrimoine pour l'aligner sur celui du livret A** et de **fixer un seuil de prise en compte des revenus de l'épargne liquide qui permette d'exonérer la petite épargne** – *propositions 8 et 9*

Axe 4 : Favoriser la prise en compte d'informations plus récentes pour les revenus issus d'une activité indépendante

→ Le Conseil d'État propose d'**actualiser le bénéfice des travailleurs indépendants en se fondant sur la dernière année de chiffre d'affaires connue**, au lieu de l'avant dernière, éventuellement sur demande de l'intéressé – *proposition 11*

Axe 5 : Harmoniser les règles pour les pensions alimentaires et les autres transferts

→ Le Conseil d'État propose d'**exclure les aides modiques des proches des bases ressources du RSA et de la prime d'activité** – *proposition 15*

Les 15 propositions publiées aujourd'hui s'appuient sur 3 principes :

- Combiner, autant que possible **simplicité d'usage et lisibilité des règles**,
- Appliquer le **principe de proportionnalité** des réformes proposées
- Favoriser les critères de justification fondés sur les données récupérables auprès des autres administrations nationales et territoriales, selon le principe du « **dites-le nous une fois** » (DLNUF)

ANNEXE

Les 15 propositions du Conseil d'État

Améliorer le pilotage du système d'évaluation des ressources

Proposition 1

Confier à la direction de la sécurité sociale un rôle de chef de file dans la coordination des bases ressources

Proposition 2

Poursuivre l'utilisation des données du dispositif de ressources mensuelles (DRM) pour la récupération des ressources des bénéficiaires de prestations sociales. Utiliser les « mises en production » du DRM pour simplifier les bases ressources

Mieux prendre en compte les revenus tirés d'une activité salariée

Proposition 3

Prendre en compte une ligne unique dans le bulletin de paie pour le RSA, la prime d'activité et la complémentaire santé solidarité (C2S)

Proposition 4

Aligner la définition des revenus d'activité pour l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA), l'allocation de veuvage, et l'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI) sur celle retenue pour le RSA

Proposition 5

Permettre aux bénéficiaires de l'ASPA, de l'ASI et de l'allocation veuvage de faire valoir, au moins lors de leur première demande, qu'ils ont définitivement cessé de percevoir un revenu d'activité

Rendre plus équitables les règles de prise en compte des revenus du patrimoine et le patrimoine non productif des revenus

Proposition 6

Recourir aux données fiscales de la dernière année connue pour apprécier les revenus du patrimoine (RSA, prime d'activité)

Proposition 7

Aligner les règles de prise en compte du patrimoine pour l'ASPA, l'ASI et l'allocation veuvage sur le droit commun de l'aide sociale

Proposition 8

Rendre plus juste la prise en compte du patrimoine non productif de revenus en abaissant le taux de valorisation (RSA, prime d'activité, ASPA, ASI, allocation de veuvage)

Proposition 9

Fixer un seuil de prise en compte des revenus de l'épargne liquide, permettant d'exonérer la petite épargne

Favoriser la prise en compte d'informations plus récentes pour les revenus issus d'une activité indépendante

Proposition 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 (bénéfice N-1) dès que la donnée est disponible.

Proposition 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

Proposition 12

Pour le RSA, préciser les motifs permettant au président du conseil départemental de fixer les revenus d'un travailleur indépendant en s'éloignant de la règle fiscale : prendre en compte l'évolution des revenus, apprécier les revenus d'une activité en démarrage, intégrer un avantage ou un revenu dont s'est délibérément privé le demandeur

Harmoniser les règles pour les pensions alimentaires et les autres transferts

Proposition 13

Déduire les pensions alimentaires versées des bases de ressources du RSA et de la prime d'activité

Proposition 14

Etudier une évolution du traitement des pensions alimentaires reçues dans la base ressources de certaines prestations sociales (RSA et prime d'activité), afin d'éviter les différences de traitement entre bénéficiaires et la baisse du revenu disponible des créanciers lorsque cette pension leur est versée

Proposition 15

Pour le RSA et la prime d'activité, exclure de la base ressources les aides modiques des proches