

## **Chapitre IX**

**Les prestations sociales versées**

**en fonction des ressources**

**de leurs bénéficiaires :**

**simplifier pour mieux gérer**

---

## PRÉSENTATION

---

*En 2020, les dépenses publiques relatives aux droits et prestations attribués ou modulés en fonction des ressources ont atteint 103,5 Md€<sup>543</sup>. Les prestations versées par les caisses d'allocations familiales (CAF) représentent les trois quarts de ce total (75,5 Md€) et les minima sociaux un quart (27,3 Md€).*

*Le calcul du montant de ces prestations dépend de l'évaluation des ressources des foyers de leurs bénéficiaires. Or, les ressources à prendre en compte et les périodes retenues pour les apprécier diffèrent selon les prestations. Les obligations déclaratives qui en découlent sont complexes pour les bénéficiaires et lourdes pour les organismes sociaux. La complexité de ce système est peu favorable à l'accès aux droits et les fréquentes erreurs et fraudes ont un coût élevé pour les finances publiques.*

*La récupération automatisée mensuelle d'une grande partie des données de ressources des bénéficiaires à travers un nouveau système d'information inter-administrations, le dispositif ressources mensuelles (DRM), pourrait atténuer ces difficultés. Le DRM offre aussi la possibilité d'adapter le montant des prestations versées à la situation financière la plus récente de leurs bénéficiaires. Une première utilisation du DRM est intervenue dans le cadre de la réforme des aides au logement au 1<sup>er</sup> janvier 2021. Un premier bilan fait cependant apparaître des difficultés ponctuelles, mais aussi des problématiques structurelles déterminantes pour l'extension de l'usage du DRM à d'autres prestations.*

*Ainsi, les prestations versées en fonction des ressources de leurs bénéficiaires mettent en jeu des règles complexes, sont lourdes à gérer et comportent de fréquentes erreurs (I). Alors que le recours aux données du DRM a vocation à se généraliser, il convient d'exploiter les nouvelles possibilités qu'il ouvre, à bon escient selon les prestations, mais aussi de procéder à d'indispensables simplifications (II).*

---

<sup>543</sup> Ce montant comprend toutes les prestations versées par les CAF pour leur compte (notamment les allocations familiales et la prestation d'accueil du jeune enfant) et celui de l'État (aides au logement, prime d'activité, allocation aux adultes handicapés) ou des départements (revenu de solidarité active). Il intègre des retraites (pension de réversion du régime de retraite de base, allocation veuvage et allocation de soutien aux personnes âgées), des droits (complémentaire santé solidaire et aide médicale d'État) et prestations (allocation supplémentaire d'invalidité) servis par les caisses d'assurance maladie et une prestation versée par Pôle emploi pour le compte de l'État (allocation de solidarité spécifique). Il inclut enfin des prestations accordées par les départements (aide sociale à l'hébergement et allocation personnalisée pour l'autonomie).

## **I - Des règles complexes, sources de lourdeurs de gestion et d'erreurs**

### **A - Des bases-ressources des prestations sociales hétérogènes et complexes**

#### **1 - Trois grands types de bases-ressources**

Les ressources prises en compte pour évaluer les droits à prestation d'une personne, dénommées bases-ressources, sont toujours celles du foyer pris dans son ensemble. Ces ressources intègrent ainsi, le cas échéant, celles du conjoint, des enfants et des autres personnes à charge.

Il existe trois grands types de bases-ressources, dont le détail varie selon les prestations.

Le type le plus répandu (qui couvre 55 % de la dépense totale de prestations calculées en fonction des ressources) s'appuie sur des notions fiscales. Il peut s'agir du revenu déclaré à l'administration fiscale avant abattements, pour l'allocation aux adultes handicapés (AAH) et l'allocation de solidarité spécifique (ASS) versée aux chômeurs en fin de droits, ou de la somme des revenus nets catégoriels<sup>544</sup>, pour les prestations familiales et les aides au logement.

Le deuxième type de bases ressources (33 % de la dépense), dans une logique d'aide sociale, implique un recensement exhaustif des ressources et du patrimoine du demandeur<sup>545</sup>. Il concerne des droits et des prestations destinées aux foyers dotés de faibles revenus : le revenu de solidarité active (RSA), la prime d'activité, la complémentaire santé solidaire (C2S)<sup>546</sup> et l'aide médicale de l'Etat (AME). Les textes régissant ces prestations définissent de manière très détaillée les catégories de revenus à prendre en compte et la manière de les mesurer. La base ressources du RSA est particulièrement étendue, puisqu'elle prend en compte la plupart des prestations sociales et des avantages en nature perçus par le foyer.

---

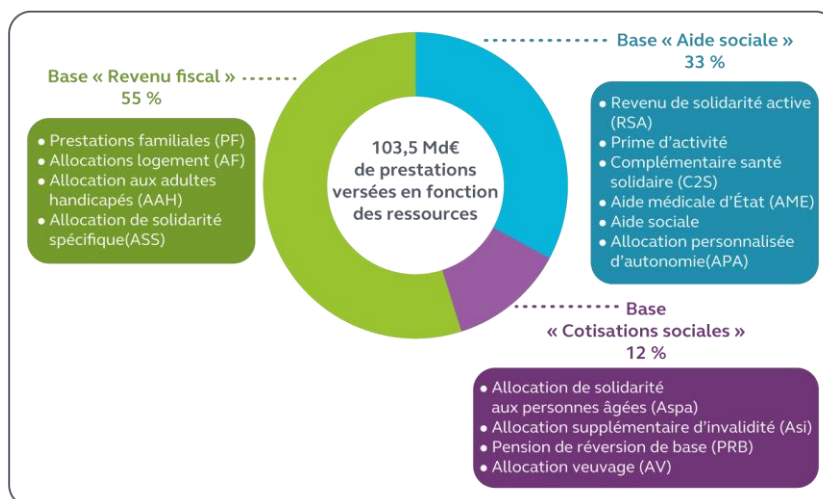
<sup>544</sup> Il existe huit catégories de revenus, chacune soumise à des règles d'imposition particulières : les traitements, salaires, pensions et rentes viagères ; les rémunérations des dirigeants de société ; les bénéfices industriels et commerciaux ; les bénéfices non commerciaux ; les bénéfices agricoles ; les revenus fonciers ; les revenus mobiliers ; les plus-values immobilières, sur valeurs mobilières, sur biens meubles et professionnelles.

<sup>545</sup> L'aide sociale recouvre les dépenses résultant d'une obligation mise à la charge des collectivités publiques et destinées à faire face à un état de besoin pour des personnes dans l'impossibilité d'y pourvoir.

<sup>546</sup> Depuis novembre 2019, la C2S remplace la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C) et l'aide au paiement d'une complémentaire santé (ACS).

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

### Schéma n° 2 : les trois types de base ressources des prestations sociales versées en fonction des ressources



Source : Cour des comptes

## 2 - Des traitements complexes selon les types de revenus

Les ressources prises en compte pour apprécier l'éligibilité d'un demandeur à une prestation et en déterminer le montant font l'objet de multiples traitements, qui varient selon les bases ressources. Les développements qui suivent les décrivent de manière synthétique.

En principe, les **revenus salariaux** devraient être les plus simples à appréhender. Toutefois, 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 législation fiscale, notamment au titre des frais professionnels. Par ailleurs, certains revenus, par exemple ceux liés

aux études, sont traités comme des salaires<sup>547</sup>. Pour certaines prestations, comme le RSA et la prime d'activité, le salaire pris en compte est le « net à payer » corrigé par la réintégration de sommes retenues par l'employeur, mais considérées comme des revenus<sup>548</sup>, et par la déduction de sommes figurant dans le « net à payer », mais n'ayant pas le caractère de revenus<sup>549</sup>. Le salaire pris en compte pour ces prestations, qualifié de « salaire net perçu », ne correspond ainsi ni au salaire brut, ni au salaire net à payer ou au salaire net imposable figurant sur une fiche de paye.

Les **revenus tirés d'une activité indépendante non salariée** soulèvent d'autres difficultés pour le calcul des prestations. Il s'agit en effet de revenus fluctuants, difficiles à déterminer en cours d'année, et dont la définition dépend de la forme juridique de l'entreprise et de choix de gestion de l'entrepreneur. Les revenus professionnels des travailleurs indépendants, pris en compte quelles que soient les prestations sociales, sont généralement les revenus fiscaux de l'année N-2. Néanmoins, la situation particulière des micro-entrepreneurs, ainsi que celle des indépendants dont l'activité a débuté il y a moins de deux ans, ou dont le résultat de l'exercice N-2 était déficitaire, font l'objet de règles spécifiques, notamment pour le RSA et la prime d'activité.

Les **revenus du patrimoine** sont également appréhendés par la déclaration fiscale de l'année N-2. Les revenus fonciers sont en effet une composante du revenu net fiscal. En revanche, l'appréciation des revenus de placement est moins aisée car l'épargne réglementée (livret A, etc.) n'est pas imposable et ne figure donc pas sur l'avis d'imposition. Or, ces revenus entrent dans l'appréciation du droit au RSA, à l'Aspa, à l'ASI et aux autres prestations relevant du code de l'action sociale et des familles. Par ailleurs, la prise en compte du patrimoine non productif de revenus est courante en matière d'aide sociale, mais ses règles varient selon les prestations en ce qui concerne l'assiette prise en compte et l'évaluation des revenus représentatifs de ce patrimoine<sup>550</sup>.

---

<sup>547</sup> Les bourses d'études allouées pour des recherches, les gratifications perçues lors d'un stage, le salaire en contrat d'apprentissage ou dans le cadre d'un contrat de professionnalisation (au-delà d'un plafond) sont ainsi imposables.

<sup>548</sup> Part salariale des chèques vacances ou de la complémentaire santé par exemple.

<sup>549</sup> Remboursement des frais professionnels.

<sup>550</sup> En matière d'aide sociale, la règle générale consiste à retenir 50 % de la valeur locative des immeubles bâtis, 80 % de celle des immeubles non bâtis et 3 % du montant des capitaux. L'Aspa et les prestations alignées ne tiennent pas compte des revenus réels du patrimoine, mais d'un pourcentage (3 %) de sa valeur vénale. Il existe également des seuils de prise en compte du patrimoine (30 000 € pour les aides au logement).

La situation n'est pas moins complexe pour les revenus tirés de **prestations sociales**. Certaines sont imposables et donc comprises dans les bases-ressources, comme les pensions de retraite de droit direct, les pensions de réversion ou l'ASS. À l'inverse, les prestations qui visent à compenser certaines charges particulières, comme les prestations familiales, sont exclues des bases-ressources. Cependant, la plupart des prestations familiales ainsi qu'un forfait représentatif des aides au logement sont inclus dans la base ressource du RSA.

Enfin, les **pensions alimentaires** reçues par le bénéficiaire sont prises en compte pour l'appréciation du droit de ce dernier aux prestations sociales. Par parallélisme, elles sont déduites du revenu de celui qui les verse pour le calcul des prestations dont il bénéficie, à l'exception toutefois du RSA et de la prime d'activité. Les **dons réguliers** de proches ne sont en général pas pris en compte, mais sont en revanche assimilés à des pensions alimentaires pour le RSA, la C2S et l'Aspa.

## **B - Un système déclaratif lourd pour les bénéficiaires comme pour les organismes sociaux**

### **1 - Des périodes de référence et de mise à jour hétérogènes**

La **période de référence** correspond, selon la prestation concernée, à celle de perception des ressources prises en compte pour son calcul : l'année civile, douze mois glissants ou un nombre variable de mois.

Pour la plupart des prestations, la période de référence est annuelle et correspond à l'année du dernier avis d'imposition disponible, soit N-2. Cependant, du fait de l'ancienneté des informations, la situation courante des bénéficiaires a pu évoluer sensiblement. Des mécanismes complexes (neutralisation, abattements) visent à prendre en compte des changements de situation, comme la perte d'un emploi ou une modification de la composition du foyer.

À l'inverse, pour le RSA, la prime d'activité et l'AAH, la période de référence correspond aux trois mois précédant le mois au titre duquel la prestation est versée, dans l'objectif de procéder à une appréciation contemporaine de la situation des bénéficiaires de ces prestations. Pour l'Aspa et l'ASI, il s'agit des trois ou des 12 derniers mois, selon la mesure la plus favorable à l'allocataire. Pour les aides personnelles au logement, depuis janvier 2021, la période de référence est de 12 mois glissants, appréciés à partir du deuxième mois précédant le premier mois au titre duquel la prestation est versée (M-2 à M-13). Depuis janvier 2022, il en va

de même pour la C2S<sup>551</sup>. Toutefois, pour ces prestations, la référence à l'année N-2 demeure pour l'appréciation de revenus irréguliers comme ceux des non-salariés ou du patrimoine<sup>552</sup>.

Enfin, la **fréquence de mise à jour** de la situation des bénéficiaires – et donc du montant des prestations – coïncide ou pas avec la période de référence prise en compte pour apprécier les ressources : pour les aides au logement et l'ASS, malgré une période de référence de 12 mois, le montant de la prestation est révisé, respectivement tous les trois mois et tous les six mois ; les montants d'Aspa et d'ASI ne font quant à eux pas l'objet d'une actualisation périodique<sup>553</sup>.

## 2 - Des obligations déclaratives lourdes et complexes

Les organismes de sécurité sociale doivent disposer des ressources des demandeurs et bénéficiaires des prestations qu'ils versent. Des déclarations doivent être obtenues des bénéficiaires des minima sociaux (RSA, AAH, ASS, Aspa et ASI), de la prime d'activité et de la C2S.

### **Des transferts automatisés d'informations fiscales N-2**

Des transferts automatisés par l'administration fiscale, portant sur les revenus de l'année N-2, permettent depuis de nombreuses années aux organismes sociaux d'actualiser les bases ressources de la plupart des bénéficiaires, et donc le montant des prestations versées à compter du mois de janvier de l'année N. Cela facilite la gestion des prestations, mais ces informations ne sont pas contemporaines de la situation des bénéficiaires.

Ces prestations intègrent en effet des éléments de revenu qui ne figurent pas dans les données fiscales de l'année N-2<sup>554</sup>. Les obligations déclaratives<sup>555</sup> sont annuelles (C2S), semestrielles (ASS) ou trimestrielles (RSA, AAH, prime d'activité).

<sup>551</sup> Il s'agissait auparavant des revenus des mois M-1 à M-12.

<sup>552</sup> Ces revenus annuels sont divisés par quatre de manière à obtenir un montant trimestriel ou semestriel réparti de manière linéaire sur l'année.

<sup>553</sup> Ils peuvent toutefois être révisés à la suite d'un contrôle ou de la déclaration par le bénéficiaire d'une modification de ses ressources ou de la composition de son foyer.

<sup>554</sup> Périodes de référence trimestrielles ou semestrielles ou relevant de deux années civiles successives (12 mois glissants), ou revenus qui ne sont pas imposables.

<sup>555</sup> Les déclarations peuvent aussi être spontanées, passé un certain délai après l'attribution de la prestation (Aspa, ASI).

Par ailleurs, pour toutes les prestations, les personnes démarrant une activité non salariée doivent déclarer leurs revenus tant que ceux-ci ne sont pas encore connus par l'administration fiscale.

Malgré des simplifications de leur présentation et des améliorations de leur ergonomie, les formulaires papier et les modules déclaratifs en ligne proposés par les organismes sociaux restent complexes, car les informations à déclarer sont nombreuses et difficiles à comprendre.

La complexité des règles de calcul des prestations induit une charge de travail importante pour les organismes sociaux. La Cnaf estime que les interrogations portant sur les bases-ressources sont à l'origine de 15 % des demandes des allocataires aux CAF.

## **C - Un paiement à bon droit des prestations imparfaitement assuré**

### **1 - Des niveaux élevés d'erreurs, d'indus et de fraude**

Les demandeurs et bénéficiaires des prestations commettent de fréquentes erreurs dans leurs déclarations, souvent involontaires, parfois volontaires (fraudes).

Les déclarations de salaires sont complexes à réaliser du fait des frais professionnels et des réintégrations ou des déductions requises selon les bases-ressources, tout particulièrement pour la prime d'activité et le RSA : la notion de « revenu net perçu » est particulièrement mal comprise des allocataires, d'autant qu'elle n'est pas retracée sur leur bulletin de paie ; ils déclarent souvent le « net à payer », c'est-à-dire le montant effectivement versé sur leur compte en banque. En 2019, six déclarations trimestrielles d'allocataires de la prime d'activité sur 10 comportaient des erreurs, notamment pour ce motif.

Les personnes qui bénéficient de plusieurs prestations doivent déclarer tantôt leur « revenu net imposable » (AAH, ASS), tantôt leur « revenu net perçu » (RSA, prime d'activité). De plus, les bases-ressources de ces deux groupes de prestations ne sont elles-mêmes pas homogènes.

Enfin, la composition du foyer du bénéficiaire influe sur le montant de la prestation versée. Outre les déclarations de ressources de leur foyer, les allocataires doivent déclarer les changements dans leur situation familiale, quelle que soit la prestation concernée : séparation ou reprise d'une vie conjugale, décès, naissance ou émancipation d'un enfant, accueil ou départ du foyer d'un ascendant, ainsi que les éventuels revenus d'activité des personnes rattachées mineures.



La détection des anomalies déclaratives peut résulter d'une manifestation du bénéficiaire de la prestation ou d'une action de contrôle. Elle entraîne la mise en recouvrement d'indus (lorsque le montant versé est plus élevé que ce qu'il aurait dû être) ou le versement de rappels (dans le cas inverse).

#### **La détection d'anomalies déclaratives par les CAF**

En 2021, la branche famille a procédé à 1,2 Md€ de régularisations de prestations, dont 0,9 M€ d'indus et 0,3 M€ de rappels, 40 % des indus détectés ayant trait aux aides au logement, seules ou avec d'autres prestations. 22 % des montants régularisés ont découlé de 49 millions de contrôles automatisés (par rapprochement avec les données de Pôle emploi et de la DGFIP), 48 % de 3,8 millions de contrôles manuels sur pièces (en partie suscités par ces rapprochements) et 29 % de 114 000 contrôles sur place.

Afin de réduire les écarts entre les situations de ressources prises en compte par les CAF et les situations réelles, la branche famille a récemment généralisé des campagnes de contacts proactifs auprès des allocataires.

#### **Des démarches proactives bienvenues mais de portée limitée**

Depuis 2018, toutes les CAF envoient des lettres de mise en garde à des allocataires pour lesquels elles détectent des indus importants et/ou répétés du fait d'une mise à jour incomplète, potentiellement frauduleuse, de leur situation. Depuis 2019, les CAF envoient des SMS ou courriels ou appellent les allocataires pour les alerter sur des situations qu'ils oublient souvent de déclarer : une situation conjugale qui évolue, un enfant qui commence à percevoir un salaire tout en continuant à habiter chez ses parents ou des séjours prolongés à l'étranger, alors que les prestations sont conditionnées par une résidence stable en France. Certaines CAF invitent de surcroît les allocataires à régulariser la composition de leur foyer sans encourir de pénalité pour fraude. Ces actions sont utiles, mais ont peu d'effets sur les erreurs déclaratives, involontaires ou intentionnelles, portant sur les revenus d'activité.

## 2 - Des contrôles à renforcer

Les enquêtes annuelles de la Cnaf<sup>556</sup> de paiement à bon droit et de fraude au titre des prestations légales font apparaître que la somme des indus, et accessoirement des rappels, non détectés et atteints par la prescription, augmente : 7,1 % du montant total des prestations légales versées par les CAF en 2020, soit 5,3 Md€ (dont 80 % d'indus et 20 % de rappels), contre 2,9 Md€ en 2017<sup>558</sup>. Près d'un euro sur six de RSA versés et près d'un euro sur cinq de prime d'activité versés le sont à tort à titre définitif (contre un sur 50 pour les allocations familiales).

La croissance des prestations les plus sujettes à erreur (RSA, prime d'activité et aides au logement) dans l'ensemble des prestations versées par les CAF n'explique qu'en partie ce constat, qui traduit avant tout des contrôles insuffisants au regard des risques d'anomalies déclaratives.

### Un nombre de contrôles ciblés insuffisant

Comme il a été indiqué, les déclarations faites par les bénéficiaires sont contrôlées *a posteriori*, principalement par la voie de rapprochements automatisés avec les données de Pôle emploi et de la DGFIP ou par exploration des données (*datamining*), qui permet aux CAF d'estimer la probabilité qu'une erreur déclarative se produise et ainsi de repérer des dossiers à risque.

Cependant, les règles de déclenchement des contrôles de cohérence automatisés avec la DGFIP sont assises sur des données anciennes (revenus N-2) et comportent des marges de tolérance élevées par rapport aux revenus fiscaux, afin de limiter la charge de travail des CAF liée à la réalisation des contrôles. Quant aux contrôles sur place (suscités par le *datamining* et par des signalements internes ou externes aux CAF), ceux-ci sont peu nombreux, alors qu'ils sont les plus approfondis et à même de détecter les montants moyens d'indus les plus élevés.

Quelles que soient les prestations considérées, les indus non détectés au bout de 24 mois sont prescrits (sauf en cas de fraude avérée ou de fausse déclaration), et ne peuvent donc plus être récupérés, faute d'avoir été notifiés dans ce délai. Ils constituent ainsi un préjudice financier définitif pour les finances publiques.

<sup>556</sup> Elles consistent en la réalisation de contrôles sur place sur des échantillons de dossiers d'allocataires choisis en fonction de leur représentativité statistique.

<sup>558</sup> Cour des comptes, *Rapport de certification des comptes du régime général de sécurité sociale*, exercice 2021.

Malgré la réalisation par les caisses primaires d'assurance maladie (CPAM) de contrôles *a priori* sur les situations personnelles et ressources déclarées par les demandeurs, la C2S est elle aussi caractérisée par de fréquentes erreurs d'attribution.

À la suite de contrôles approfondis menés *a posteriori* sur des dossiers de bénéficiaires de la C2S à titre gratuit, choisis de manière aléatoire, l'assurance maladie a constaté qu'en 2019, près d'un foyer bénéficiaire sur 10 avait des ressources supérieures au plafond de la C2S, et n'aurait pas dû en bénéficier, même en versant une participation financière. Extrapolé à l'ensemble des 1,9 million de foyers bénéficiant de la C2S à titre gratuit, le préjudice financier avoisinerait *a minima* 200 M€ par an.

## **II - Des possibilités nouvelles, un effort nécessaire de simplification**

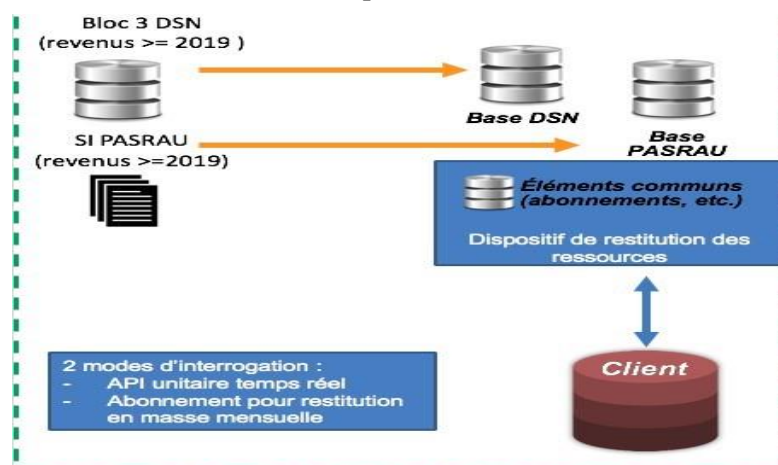
Le dispositif ressources mensuelles (DRM) permet aux organismes sociaux d'acquérir en temps réel une grande partie des données de ressources auprès de tiers de confiance aux bénéficiaires de prestations sociales : les employeurs qui versent les salaires et les organismes sociaux qui versent les prestations.

### Le dispositif ressources mensuelles

Le DRM agrège deux bases de données créées afin de permettre la mise en œuvre du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2019<sup>559</sup>. La base des déclarations sociales nominatives (DSN) est alimentée par les déclarations mensuelles de salaires effectuées par les employeurs de salariés des secteurs privé et public<sup>560</sup>. La base des autres revenus (Pasrau) est alimentée chaque mois par les données de prestations sociales monétaires (retraites, allocations chômage, indemnités journalières, pensions d'invalidité, etc.) et de certains dispositifs salariaux (chèque emploi service universel, prestation d'accueil du jeune enfant).

Les données contenues dans les bases DSN et Pasrau sont mises à la disposition des organismes sociaux par la voie de transferts de masse mensuels ou d'interrogations individuelles par l'intermédiaire d'une API<sup>561</sup> à partir du numéro d'identification au répertoire (NIR) du bénéficiaire. Les mises à jour des données du DRM sont quotidiennes et consultables en temps réel.

#### Schéma n° 3 : schéma simplifié du fonctionnement du DRM



Source : Cnav

Depuis juillet 2020, les données du DRM sont affichées dans le portail national des droits sociaux (PNDS) et dans le répertoire national commun de la protection sociale (RNCPS), uniquement à des fins de consultation.

<sup>559</sup> Cour des comptes, *La mise en œuvre du prélèvement à la source*, observations définitives, novembre 2021.

<sup>560</sup> Certains employeurs publics n'utiliseront la DSN qu'en 2023.

<sup>561</sup> Les API, pour *application programming interface*, sont des programmes qui mettent à disposition des données par internet, à la demande et selon un format défini.

Le DRM pourrait ainsi apporter une contribution majeure à la gestion des prestations sociales, en permettant une fiabilisation *a priori* d'une grande partie des données de ressources, en allégeant les obligations déclaratives des bénéficiaires des prestations et en déchargeant les organismes sociaux d'une partie de leurs tâches de gestion. La Cnaf vise ainsi une transformation d'ensemble de la gestion des prestations, en la faisant reposer de manière croissante sur les données du DRM.

Depuis janvier 2021, une première utilisation à grande échelle des données du DRM est faite dans le cadre de la réforme des aides personnelles au logement. Depuis janvier 2022, le DRM est aussi utilisé pour l'attribution de la C2S. Alors que d'autres chantiers sont engagés ou vont l'être, l'utilisation des données du DRM appelle des précautions afin d'en exploiter au mieux le potentiel. Pour autant, elle ne saurait constituer le substitut à de nécessaires simplifications à conduire en parallèle.

## **A - Une première utilisation du DRM marquée par des difficultés**

### **1 - Le rôle essentiel de l'utilisation des données du DRM pour la réforme des aides au logement**

Instaurée par la loi de finances pour 2018, la réforme des aides personnelles au logement<sup>562</sup> devait entrer en vigueur au 1<sup>er</sup> juillet 2019. Retardée à plusieurs reprises du fait de difficultés techniques de mise en œuvre, puis par la crise sanitaire, elle a pris effet au 1<sup>er</sup> janvier 2021.

#### **Un lourd chantier informatique pour la Cnaf**

Contrairement à la MSA, dont le système d'information est moins ancien, la Cnaf a estimé que le sien n'était pas en mesure de recevoir les volumes de données du DRM et les traiter correctement. Elle a donc créé un nouveau système d'information (*NSI*), qui contient la plateforme de réception des données de ressources et le moteur de calcul des aides au logement. La liquidation des prestations demeure effectuée par l'ancien système (*Cristal*), en attendant la finalisation des développements engagés sur le NSI. Ce chantier informatique est la cause principale du retard pris par la réforme.

<sup>562</sup> Les trois types d'aides au logement (l'allocation de logement à caractère familial, l'allocation de logement à caractère sociale et l'aide personnalisée au logement) sont concernées par la réforme. Pour plus de détail sur ces prestations avant la réforme, voir Cour des comptes, « *Les aides personnelles au logement : des évolutions insuffisantes, une réforme à mettre en œuvre* », Rapport public annuel 2020.

Cette réforme avait pour objectif d'adapter plus rapidement les aides au logement à l'évolution des ressources des bénéficiaires de ces prestations<sup>563</sup>. Alors que la période de référence prise en compte pour le calcul était auparavant l'année N-2, elle porte désormais sur 12 mois glissants<sup>564</sup>. Au lieu d'être actualisées chaque année, les aides au logement le sont désormais chaque trimestre.

Cette « contemporanéisation »<sup>565</sup> des ressources a eu pour effet de réduire de 1,1 Md€ les dépenses d'aides au logement par rapport à 2020<sup>566</sup>. Cette économie s'explique par le fait que les ressources des bénéficiaires au titre de l'année N sont généralement plus élevées que celles de l'année N-2, du fait notamment des revalorisations salariales.

Pour mettre en œuvre cette réforme, la branche famille a été autorisée à utiliser le DRM<sup>567</sup> pour connaître les ressources des bénéficiaires des aides au logement sur la nouvelle période de référence. Les bénéficiaires des aides au logement, contrairement à ceux des autres prestations faisant l'objet d'une mise à jour trimestrielle (RSA, prime d'activité et AAH<sup>568</sup>), sont ainsi dispensés de devoir effectuer des déclarations trimestrielles pour ce qui concerne les deux principales sources de revenus : les salaires et les prestations sociales. Alors que le projet de loi de finances pour 2021 anticipait 0,7 Md€ d'économies, le surcroît d'économies par rapport à cette prévision reflète notamment une dégradation de la situation financière des ménages moindre qu'attendue, sous l'effet des mesures de soutien adoptées par les pouvoirs publics durant la crise sanitaire. Le montant d'économies est ainsi voisin de celui prévu par le projet de loi de finances pour 2020 (1,25 Md€), avant les reports successifs de l'entrée en vigueur de la réforme des aides au logement au 1<sup>er</sup> janvier 2021.

---

<sup>563</sup> En 2020, 6,1 millions de foyers bénéficiaient des allocations logement, pour 16,6 Md€ de dépenses.

<sup>564</sup> M-13 à M-2, M étant le premier mois au titre duquel le droit à la prestation est ouvert ou son montant est recalculé. L'allocation est versée le 5 du mois suivant (M+1) aux allocataires. Les bailleurs sociaux perçoivent directement les aides au logement de leurs locataires en tiers payant, le 25 du mois M.

<sup>565</sup> Ce néologisme désigne la prise en compte des ressources disponibles les plus proches de la situation financière courante du bénéficiaire.

<sup>566</sup> Au total, les dépenses du programme 109 du budget de l'Etat *Aide à l'accès au logement* ont baissé de 13,9 Md€ en 2020 à 12,4 Md€ en 2021, sous l'effet de la réforme des aides au logement et d'autres facteurs jouant à la hausse ou à la baisse.

<sup>567</sup> Ce traitement de données à caractère personnel a été autorisé par l'article 78 de la LFSS pour 2019.

<sup>568</sup> Pour les allocataires ayant des revenus d'activité.

### **Le maintien d'obligations déclaratives pour certains allocataires**

Pour les ressources que le DRM n'appréhende pas, les CAF acquièrent les données correspondantes selon trois modalités distinctes :

- prise en compte des données de la DGFIP pour les revenus calculés dont la période de référence est l'année N-2, notamment les revenus professionnels des travailleurs non-salariés<sup>569</sup> et les revenus de placement et du patrimoine (y compris les revenus fonciers, qui peuvent comporter des déficits), comme c'était le cas avant la réforme pour l'ensemble des ressources ;
- déclaration annuelle des allocataires pour certaines natures de revenus et de charges déductibles pour lesquelles l'année N-1 est la période de référence retenue (abattements sur les revenus professionnels, notamment la déduction des frais réels ; pensions alimentaires ; prestations compensatoires ; frais de tutelle) ;
- déclaration trimestrielle des allocataires pour certains salaires non-déclarés dans la DSN (salaires que se versent les gérants de sociétés) ou non-recueillis par Pasrau (salaires perçus à l'étranger).

## **2 - Une complexité accrue**

Avant la réforme des aides au logement, les allocataires n'avaient à effectuer une déclaration de ressources que lors de leur première demande de prestation. Grâce à la transmission annuelle par la DGFIP des données de revenus de l'année N-2, ils étaient dispensés de toute déclaration pour obtenir la poursuite de leur versement, sauf situations particulières : si leur dossier à la CAF ne s'était pas apparié avec celui à la DGFIP (du fait d'homonymies ou bien s'ils n'avaient pas fait de déclaration de revenus), ou encore si la DGFIP ne disposait d'aucune donnée de revenu (depuis 2019). À la suite de la mise en place du prélèvement à la source, ces situations sont devenues plus rares pour ne plus concerner que 9 % des foyers (12 % avant 2019).

---

<sup>569</sup> Revenus professionnels des travailleurs non-salariés (bénéfices industriels et commerciaux, non commerciaux et agricoles, qui peuvent comporter des déficits) ; chiffre d'affaires des micro-entrepreneurs.

Depuis la réforme, 17 % des allocataires doivent désormais effectuer des déclarations annuelles (793 000 allocataires) ou trimestrielles (240 000<sup>570</sup>) pour continuer à percevoir les aides au logement.

Cependant, compte tenu de l'hétérogénéité des bases-ressources et des périodes de référence, les bénéficiaires d'une aide au logement peuvent avoir une difficulté accrue à comprendre quelles ressources sont prises en compte pour le calcul de leur prestation, notamment s'ils perçoivent également la prime d'activité, et/ou le RSA ou l'AAH. Avant la réforme, la prise en compte automatisée de la donnée fiscale suscitait moins d'interrogations.

En fonction de leur nature, les ressources et les charges déductibles se rattachent à des périodes différentes. Cette superposition de périodes distinctes affecte l'intelligibilité de la définition des ressources, notamment pour les allocataires qui ont à la fois des revenus salariaux (période de référence de 12 mois glissants) et non-salariaux (année N-2).

De manière générale, la segmentation des données de ressources par nature, période de référence et canal d'acquisition, ainsi que l'actualisation trimestrielle des aides au logement suscitent des difficultés de compréhension pour leurs bénéficiaires qui se traduisent par des demandes d'explication et des réclamations auprès des CAF.

### **3 - Des dysfonctionnements du calcul des prestations**

Premiers organismes sociaux à utiliser les données du DRM pour calculer des prestations, les CAF et les caisses de la MSA n'ont pu bénéficier de l'expérience préalable d'autres acteurs. Or, une compréhension insuffisante de la signification des données déclarées dans la DSN ou intégrées dans Pasrau a favorisé des désordres dans la gestion des prestations. Certains sont résolus, d'autres pas encore.

---

<sup>570</sup> Cette donnée comprend les travailleurs indépendants en début d'activité et la première année de celle-ci qui doivent déclarer le chiffre d'affaires mensuel des 12 derniers mois jusqu'à récupération des données fiscales de manière automatisée auprès de la DGFIP.



### **Des cas de mauvaise interprétation des données-sources du DRM**

Les révisions de montants d'indemnités journalières (IJ) effectuées par les CPAM se décomposent entre indus, imputés aux mois au cours desquels les erreurs ont été commises, et rappels, imputés aux mois au cours desquels les corrections sont effectuées. Si l'indu se rattache à une période antérieure à M-13, le DRM n'en tient pas compte, alors qu'il prend en revanche en compte le rappel, ce qui majore à tort le montant des ressources. Cette dissymétrie a entraîné la suspension à tort des aides au logement de 84 000 allocataires. À la suite de la détection de ce problème, des « forçages » de données ont été effectués en faveur des allocataires ayant déposé une réclamation, mais ceux qui ne se sont pas manifestés n'ont pas été rétablis dans leurs droits. Au moment des constats de la Cour, ce rétablissement dans les droits avait un caractère incertain.

Le DRM ne comporte logiquement<sup>571</sup> aucune donnée de salaire pour les personnes travaillant à l'étranger, mais résidant en France. Sans qu'il soit possible de modifier son fonctionnement, le moteur de calcul des aides au logement de la Cnaf considère que si la DSN comprend une donnée de salaire à « 0 » la ressource de nature salaire est égale à 0, ce qui a déclenché à tort le versement d'aides au logement à taux maximal pour certains travailleurs frontaliers au moment de l'entrée en vigueur de la réforme.

En outre, d'autres anomalies peuvent être liées à des erreurs déclaratives des employeurs et des organismes de la sphère sociale, à des erreurs de paramétrage des logiciels de paie par les éditeurs ou encore à des erreurs imputables aux règles de gestion des données appliquées par les organismes déclarants pour Pasrau.

Selon les cas, les anomalies sont détectées ou non par les bénéficiaires de prestations et les organismes sociaux. Quand elles le sont, la Cnaf a mis en œuvre des procédures de « forçage » de son système d'information destinées à permettre un traitement manuel des données concourant au calcul des prestations. En 2021, près de 400 000 dossiers au total, concernant environ 5,5 % des bénéficiaires d'aides au logement, ont fait l'objet d'un tel « forçage ». Ces procédures dérogatoires induisent des risques accrus d'erreurs de calcul des prestations.

---

<sup>571</sup> L'employeur situé à l'étranger déclare les salaires versés selon les règles applicables dans son pays, et non dans la DSN française.

En 2019, la Cnaf évaluait le coût ponctuel en personnel de la mise en œuvre de la réforme à venir des aides au logement à 1 723 ETP pour la première année<sup>572</sup>. En 2022, elle estime que plus de 2 000 ETP ont été mobilisés en 2021 (dont 318 pour rectifier des anomalies).

\*\*

L'insuffisante fiabilité de l'utilisation d'une partie des données du DRM, l'adaptation trimestrielle du montant des prestations sur la base de données en partie instables et la mauvaise compréhension de leur situation par les bénéficiaires ont donc engendré des difficultés dans la mise en œuvre de la réforme des aides au logement. Celle-ci pourrait d'ailleurs déboucher sur une dégradation du paiement à bon droit des aides au logement par rapport à l'avant-réforme.

**L'augmentation du poids des indus et des rappels non détectés<sup>573</sup>**

Le montant des indus et des rappels, non détectés au bout de neuf mois, au titre des aides au logement versées entre octobre 2020 et mars 2021 a représenté 12 % des montants versés (dont 66 % d'indus et 33 % de rappels) contre 7,8 % (dont 75 % d'indus et 25 % de rappels) pour la période octobre 2019-mars 2020. Cette évolution traduit une hausse des erreurs de calcul des prestations du fait notamment de déclarations spontanées non reçues ou erronées de certains allocataires et d'erreurs ponctuelles de calcul (voir *supra*). Il est probable que les indus et rappels définitivement non détectés au bout de 24 mois augmenteront eux aussi quand s'appliqueront les règles de prescription, d'autant que l'estimation à 9 mois couvre encore un seul trimestre d'application de la réforme des aides au logement (de janvier à mars 2021).

Afin de remédier à cette dégradation du paiement à bon droit des aides au logement, il convient que la Cnaf s'attache à détecter plus largement les indus et rappels imputables soit à des données erronées déclarées ou omises par les allocataires, soit à la correction ultérieure de données intégrées au DRM et prises en compte pour verser les aides au logement.

<sup>572</sup> Ces besoins en ETP étaient évalués à 574 pour 2022 et à 232 pour 2023, avant de devenir nuls en 2024.

<sup>573</sup> Cour des comptes, *Rapport de certification des comptes du régime général de sécurité sociale*, exercice 2021.

## **B - Utiliser le DRM à bon escient selon les prestations**

Au-delà des aides au logement et de la C2S, plusieurs chantiers sont engagés en vue d'utiliser les données du DRM pour liquider les pensions de réversion, le RSA et la prime d'activité. Un recours aux données du DRM est par ailleurs envisagé pour les autres prestations versées par les CAF, notamment à des fins d'économies<sup>574</sup>, et pour la mise à jour des minima sociaux de la retraite (Aspa), du chômage (ASS) et de l'invalidité (ASI), ainsi que des pensions d'invalidité<sup>575</sup> et de l'allocation de retour à l'emploi (ARE)<sup>576</sup>.

### **1 - Une gouvernance transversale à structurer**

La mise en œuvre de la réforme des aides au logement a fait apparaître des manques d'anticipation et des lenteurs de prise de décision qui dénotent des carences dans la gouvernance du DRM et des projets numériques transverses au sein de la sphère sociale.

La direction de la sécurité sociale n'a ainsi confié à la Cnav, opérateur du DRM<sup>577</sup>, la mission de centraliser et d'analyser les anomalies qu'en février 2022, soit plus d'un an après l'entrée en vigueur de la réforme des aides au logement, pourtant retardée d'une année et demi. La Cnaf a elle-même tardé à définir les circuits et modalités de suivi des demandes de corrections d'erreurs de calcul ; une cellule interne centralisée n'a été mise en place qu'en septembre 2021. Au-delà du cas particulier des indemnités journalières (voir *supra*), les organismes sociaux n'avaient pas encore analysé de manière exhaustive les effets des mois de rattachement des révisions des autres prestations dans Pasrau sur le calcul des aides au logement au moment des constats de la Cour.

---

<sup>574</sup> S'agissant des allocations familiales, le ministère des solidarités et de la santé envisage de prendre en compte, au lieu des revenus N-2, les revenus N-1 fiabilisés par les données du DRM et une révision annuelle des allocations, une fois connues les données fiscales de N. Les revenus N étant généralement plus élevés que ceux de N-2, une économie en base annuelle estimée entre 250 M€ et 350 M€ pourrait être réalisée.

<sup>575</sup> Leur montant varie en fonction des revenus professionnels de leurs bénéficiaires.

<sup>576</sup> Une pension d'invalidité de 2<sup>ème</sup> ou 3<sup>ème</sup> catégorie doit être intégralement déduite du montant de l'ARE lorsqu'elle n'a jamais été cumulée avec les revenus de l'activité professionnelle prise en compte pour l'ouverture du droit à l'ARE. Par ailleurs, l'ARE ne peut être cumulée avec des indemnités journalières, le bénéfice de l'ARE supposant d'être physiquement apte à reprendre un emploi.

<sup>577</sup> La Cnav est l'opérateur de nombreux dispositifs et référentiels informatiques pour le compte de l'ensemble de la protection sociale, notamment le système national de gestion des identifiants (SNGI – il est le miroir du répertoire national d'identification des personnes physiques de l'Insee), le répertoire de gestion des carrières unique de l'ensemble des régimes de retraite (RGCU) et la base des DSN.

De manière générale, la répartition des responsabilités et les niveaux de décisions ne sont pas clairement établis et évoluent en réaction à la survenance de difficultés.

Une concertation collective sur la construction des bases de données DSN et Pasrau et les règles de gestion de leur alimentation préviendrait des erreurs de conception, qui ont eu des conséquences sur les droits des bénéficiaires et la charge de gestion des CAF. L'élaboration d'une feuille de route du DRM indépendamment des évolutions apportées aux systèmes-sources de ses données et des différents systèmes d'informations transverses à la protection sociale est problématique.

La mise en place d'une instance stratégique et collective ayant pour mission d'articuler les évolutions de ces systèmes apparaît indispensable. La structure et le fonctionnement du modèle de données du DRM gagneraient à être partagés et clarifiés en y associant dès l'expression des besoins le groupement d'intérêt public « modernisation des données sociales » (GIP-MDS), qui gère les normes et les deux systèmes de flux de données (DSN et Pasrau) alimentant le DRM. Cette instance devrait aussi traiter les enjeux réglementaires, qui ont des incidences sur le fonctionnement technique de la révision périodique des prestations.

## 2 - Des risques à maîtriser pour les nouvelles utilisations du DRM

Parmi l'ensemble des projets d'utilisation des données du DRM, ceux relatifs au RSA et à la prime d'activité présentent les enjeux les plus élevés au regard du nombre d'allocataires concernés<sup>578</sup>, des montants versés<sup>579</sup> et des niveaux élevés d'erreurs, d'indus et de fraudes caractérisant ces prestations (voir *supra*). Comme pour les aides au logement, le scénario privilégié pour l'utilisation des données du DRM repose sur un calcul direct des droits des allocataires. Ces derniers n'auraient ainsi plus à effectuer de déclarations trimestrielles de ressources, sauf cas particulier (revenus du travail indépendant notamment). La période de référence des ressources continuerait à porter sur les mois M-3, M-2 et M-1.

Or, l'utilisation du DRM pour liquider directement des prestations dont la période de référence est inférieure à 12 mois présente d'importantes difficultés opérationnelles.

---

<sup>578</sup> 4,5 millions de foyers et 8,8 millions de personnes couvertes par la prime d'activité, 1,95 million de foyers et 3,9 millions de personnes couvertes par le RSA.

<sup>579</sup> 11,7 Md€ pour le RSA et 9,5 Md€ pour la prime d'activité versés par les CAF en 2021.

### **Des données contemporaines manquant de stabilité**

Les employeurs doivent déclarer dans leur DSN les salaires versés au plus tard les 5 ou 15 du mois M suivant celui de la période travaillée. Ces données traitées par le GIP-MDS sont seulement disponibles le 22 ou le 23 de ce mois M pour la Cnaf et la MSA. Pour que les prestations soient versées le 5 du mois M+1, les droits doivent avoir été calculés à titre définitif par les caisses pour le 25 ou le 26 du mois M au plus tard. Le temps consacré à la réalisation et à la sécurisation du calcul des droits est donc très réduit pour une période de référence des ressources M-3, M-2, M-1.

De plus, une fraction significative des employeurs transmet sa DSN avec retard (en moyenne 3,5 % au régime général et 8 % au régime agricole).

Au demeurant, un mois dit « de paie » n'est pas complet sur le mois civil. Les paies du mois M sont en effet fondées sur des événements intervenus entre le 25 de M-1 et le 25 de M : pour connaître M, il faut cumuler la DSN de M et celle de M+1.

Enfin, certains événements (maladie, absences, etc.) sont connus avec retard par les gestionnaires de la paie, et les DSN de M peuvent ainsi être rectifiées en M+1, voire en M+2.

Plus fondamentalement, la collecte mensuelle des données de salaire par le DRM ne change pas la réalité de la paie, qui est annuelle et comprend le versement de primes ou d'un 13<sup>ème</sup> mois sur certains mois. Par nature, la prise en compte d'une période de référence plus courte que 12 mois pour calculer des prestations est donc susceptible de déboucher sur une instabilité des calculs de prestations entre deux trimestres. Pour ce motif, la régularisation du taux de prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu n'est effectuée qu'une fois par an, et non de manière infra-annuelle.

La mise à jour du RSA et de la prime d'activité présenterait ainsi des risques accrus par rapport à celle des aides au logement, dont la période de référence court de M-13 à M-2, ou de la C2S, dont la période de référence a justement été remontée d'un mois (de M-12 à M-1 à M-13 à M-2 également) afin de permettre l'utilisation des données du DRM dans des conditions sécurisées. Afin de réduire ces risques opérationnels, il conviendrait de reculer d'un mois la période de référence du RSA et de la prime d'activité (qui deviendrait ainsi M-4 à M-2, au lieu de M-3 à M-1) s'il était décidé de liquider ces prestations directement à partir des données du DRM. Des alternatives techniques<sup>580</sup> au recul d'un mois de ces périodes de référence existent, mais semblent peu opportunes.

<sup>580</sup> Recul de la date de paiement des prestations (actuellement fixée au 5 de chaque mois M+1) ou alignement sur le 5 du mois M+1 de la date de la DSN des employeurs de moins de 50 salariés (qui déclarent aujourd'hui au 15 du mois M+1).

Une option, alternative à une liquidation directe à partir des données du DRM, serait de maintenir des déclarations trimestrielles de ressources qui présenteraient aux bénéficiaires des montants de salaires et de prestations sociales préremplis à partir des données du DRM.

Si cette procédure, retenue pour une autre prestation<sup>581</sup>, peut apparaître moins fluide qu'une liquidation directe à partir des données du DRM – éventuellement suivie d'une demande de correction –, elle présente deux avantages essentiels. D'une part, elle renforcerait les possibilités de détection par le bénéficiaire d'éventuelles erreurs sur les données-source, évitant ainsi qu'elles n'affectent le calcul des prestations. D'autre part, la déclaration par les allocataires des données de ressources ne figurant pas dans le DRM (revenus du travail indépendant et pensions alimentaires notamment) et des changements ayant pu survenir dans la composition de leur foyer ne reposerait pas uniquement sur une manifestation spontanée de leur part – au risque de favoriser l'extension des omissions déclaratives et des fraudes – mais serait sollicitée selon une périodicité régulière.

L'utilisation des données du DRM pour le calcul du montant du RSA, de la prime d'activité ou de l'AAH soulève ainsi trois questions auxquelles des réponses devront être apportées : l'ampleur souhaitable de l'écart entre la fin de la période de référence et le mois au titre duquel la prestation est versée, la pertinence de périodes de référence trimestrielles et, en fonction des réponses apportées aux deux précédentes, l'opportunité de réviser le montant de la prestation tous les trois mois.

La phase de tests « à blanc » conduite sur les données M-3 à M-1 du DRM, qui a été lancée dans cinq CAF expérimentatrices en janvier 2022 et dont les résultats seront connus avant la fin de l'année, doit permettre d'objectiver les risques et conditions de la révision trimestrielle du montant du RSA et de la prime d'activité à partir des données du DRM. Son bilan doit permettre d'éclairer les arbitrages à rendre entre la suppression sauf exception des déclarations trimestrielles de situation et de ressources et leur maintien avec des données de salaires et de prestations fiabilisées au préalable par celles du DRM.

Le ministère des solidarités et de la santé indique qu'en tout état de cause, il n'existe pas d'obstacle de principe à ce que les usages du DRM soient différenciés selon les prestations, en fonction notamment de la durée de la période de référence prise en compte pour apprécier les ressources.

---

<sup>581</sup> Dans le projet d'utilisation des données du DRM pour le calcul des pensions de réversion, il est prévu que les données de ressources annuelles soient pré-remplies dans les champs du formulaire de demande et que le demandeur en valide le montant.

### 3 - Des contrôles *a posteriori* à intensifier grâce au DRM

L'utilisation des données du DRM pour liquider les prestations ne permet pas de couvrir certains risques d'omissions ou d'erreurs déclaratives, volontaires ou non : revenus du travail non-déclaré, évolutions de la composition du foyer ou départs à l'étranger non-signalés. Au regard de l'acuité de ces risques, un renforcement des contrôles sur pièces et sur place des CAF apparaît nécessaire, y compris par rapport à la période antérieure à la crise sanitaire, afin d'améliorer le paiement à bon droit des prestations pour lesquelles les erreurs au sens large et les fraudes sont les plus fréquentes (RSA, prime d'activité et aides au logement).

À cet égard, les données du DRM devraient être utilisées pour contrôler *a posteriori* la situation des bénéficiaires, que leurs prestations aient été ou non liquidées avec le concours du DRM. La confrontation rétrospective des données déclarées par les bénéficiaires avec celles du DRM permettrait de détecter de manière plus précoce et exhaustive les omissions de déclarations de reprises d'activité, de salaires et de prestations au cours de la période pendant laquelle les prestations sont versées.

S'agissant des pensions de réversion dont le montant n'est pas définitif<sup>582</sup>, l'utilisation des données du DRM élargirait notablement les possibilités de détection – aujourd'hui limitées<sup>583</sup> – des changements de situations qui justifient une révision du montant des prestations. Si les indemnités journalières pour arrêt de travail (pour maladie, maternité, accident du travail ou maladie professionnelle) ne sont pas attribuées en fonction des ressources, l'observation dans le DRM de versements de salaires complets au titre de mois indemnisés permettrait de détecter des reprises anticipées d'activité non déclarées par les employeurs, justifiant la mise en recouvrement d'indus.

L'utilisation des données du DRM à des fins de contrôle des déclarations et de lutte contre les fraudes est ainsi à prévoir dans le droit positif et à organiser. De manière symétrique, la détection de situations de non-recours aux droits aurait vocation à figurer parmi les finalités du DRM.

---

<sup>582</sup> Le montant de la pension de réversion n'est définitif que lorsque le survivant fait valoir ses droits personnels ou, à défaut, à l'âge légal de départ à la retraite.

<sup>583</sup> En l'absence de déclaration périodique de ressources, la personne bénéficiaire doit spontanément déclarer tout changement concernant la composition (remise en couple...) et les ressources de son foyer. La caisse de retraite effectue un contrôle de situation un an après le premier paiement et deux ans après ce premier contrôle.

## **C - Parallèlement à l'utilisation du DRM, des simplifications nécessaires**

Outre l'utilisation des données du DRM, la gestion des prestations appelle des simplifications d'ambition et de difficulté variables.

### **1 - Proposer aux usagers des outils performants**

Le portail national des droits sociaux (PNDS) permet aux allocataires de prendre connaissance de la nature et du montant des ressources rassemblées par le DRM. En revanche, il ne présente pas le montant des ressources retenu par prestation. Une mise en forme des données de ressources dans le format exigé par la base ressources de chaque prestation permettrait à leurs bénéficiaires de mieux comprendre les modifications de leurs droits liées à des variations de leurs ressources. Cette intelligibilité accrue pourrait prévenir des demandes d'explication auprès des organismes payeurs. Par ailleurs, les personnes qui consultent le PNDS pourraient également utiliser leurs données de ressources mises en forme dans les simulateurs de prestations qui leur sont proposés, ce qui contribuerait à améliorer l'accès aux droits.

Si l'ergonomie en demeure perfectible, la branche famille a largement mené à bien la numérisation des modalités d'acquisition des données : en 2020, 74 % des démarches pouvaient être effectuées en ligne ; les démarches non disponibles en ligne portent sur des flux réduits (comme ceux ayant trait aux tutelles).

#### **La fiabilité des données favorisée par les téléservices**

Par rapport à une déclaration manuscrite, une déclaration saisie sur support informatique génère moins d'erreurs de saisies, est généralement mieux complétée par le demandeur et est de meilleure qualité du fait des contrôles de cohérence intégrés au formulaire numérique. Elle peut aussi intégrer des données issues de flux d'informations comme le DRM, et contribuer au pré-remplissage des formulaires par les ressources déjà connues.

En revanche, les branches vieillesse et maladie n'ont que récemment ouvert des services de demande en ligne de droits ou prestations à forte volumétrie, comme les pensions de réversion (juillet 2020) et la C2S (fin 2018). Ce chantier demeure à engager pour l'Aspa et les pensions d'invalidité. Il conditionne une utilisation efficiente des données du DRM, et donc les gains de productivité pour les caisses comme l'amélioration du service rendu aux bénéficiaires.



Enfin, la conformité du DRM aux dispositions du règlement général sur la protection des données personnelles (RGPD) entré en vigueur le 25 mai 2018 a été attestée *a priori*<sup>584</sup>. Il serait néanmoins pertinent que les organismes utilisateurs du DRM s'assurent, en pratique, de la conformité au RGPD des usages qui en sont faits, pour ce qui concerne notamment les conditions de l'habilitation de leurs agents à accéder à ses données et la traçabilité des consultations qu'ils effectuent.

## **2 - Mutualiser les informations sur les modifications de la composition du foyer entre les organismes sociaux**

Pour l'ensemble des droits et prestations, les ressources prises en compte sont celles du foyer du bénéficiaire, et le montant des prestations croît généralement en fonction du nombre de personnes à charge.

Or, les modifications de la composition d'un foyer sont multiples et fréquentes (décès<sup>585</sup>, émancipation d'un enfant, séparation, remise en couple après une période de célibat...). La fiabilisation de cette composition est donc primordiale pour payer à bon droit les prestations.

La mise en place d'une transmission automatisée à l'ensemble des organismes sociaux de toute nouvelle information relative à l'évolution de la composition du foyer, par l'organisme qui vient à en disposer, serait donc opportune. La déclaration de changement de situation pourrait être effectuée selon diverses modalités non exclusives les unes des autres : auprès d'un organisme, comme aujourd'hui, ou par un nouveau service s'inspirant de la déclaration de changement d'adresse ou de coordonnées de contact sur [service-public.gouv.fr](http://service-public.gouv.fr), ou encore par l'élargissement des finalités d'un service existant comme le PNDS.

Tout en permettant de limiter les versements indus et les rappels de prestations non effectués, elle donnerait une portée pratique accrue au principe « *Dites-le nous une fois* », rappelé par la loi du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance (« Essoc »).

---

<sup>584</sup> La Cnil s'est prononcée favorablement sur les textes régissant le DRM par ses délibérations n° 2019-072 du 23 mai 2019, n° 2019-155 du 19 décembre 2019 et n° 2020-120 du 3 décembre 2020.

<sup>585</sup> Le système national de gestion des identifiants (SNGI) permet déjà d'informer de manière automatisée l'ensemble des organismes de protection sociale des modifications de l'état civil (nom, prénom, date de naissance...) ou de décès, pour les personnes enregistrées dans leurs bases de bénéficiaires.

### 3 - Simplifier et homogénéiser les réglementations des prestations

Malgré l'utilisation des données du DRM, les demandeurs et bénéficiaires des prestations devront toujours accomplir des déclarations. Il conviendrait toutefois d'en réduire le nombre et de les rendre plus aisées en simplifiant et en harmonisant notamment les bases-ressources.

À la demande du Premier ministre, le Conseil d'État s'est penché sur cette question<sup>586</sup> et a proposé d'engager une démarche de simplification et de convergence des bases ressources des droits et prestations dont l'assiette ne correspond pas au revenu imposable, qui concentrent les principales difficultés.

#### Principales propositions du Conseil d'État sur les bases-ressources

**Salaires** : retenir une ligne unique du bulletin de paie, le « net à payer avant impôt sur le revenu » pour le RSA, la prime d'activité et la C2S. Les allocataires conserveraient la faculté de déduire les frais réels.

**Revenus d'activité des travailleurs indépendants** : aligner la période de référence des aides au logement sur la règle prévue pour le RSA et la prime d'activité, soit le bénéfice de l'année N-1 dès que la donnée est disponible et actualiser le bénéfice selon la dernière année de chiffre d'affaires connue.

**Revenus de l'épargne** : prendre en compte les données fiscales de la dernière année connue pour les revenus imposables et les déclarations de tiers (banques) et des intéressés pour les revenus non imposables.

**Patrimoine non productif de revenus** : recentrer sa définition sur les biens ni exploités, ni placés ; valorisation dans les conditions actuelles pour les biens immobiliers et à hauteur du taux du livret A pour les capitaux ; application d'une franchise sur les livrets et comptes courants.

**Revenus de remplacement** : les apprécier en fonction de leur montant net, et non plus brut, pour l'Aspa et l'ASI.

**Pensions alimentaires versées** : à déduire systématiquement, y compris pour le RSA et la prime d'activité.

**Aides des proches** : prise en compte uniquement à partir d'un seuil, comme c'est déjà le cas pour la C2S.

<sup>586</sup> Conseil d'État, *Les conditions de ressources dans les prestations sociales : plus de simplicité, plus de cohérence*, juillet 2021.

Une simplification de la définition des salaires pris en compte pour le calcul des droits aux prestations est un enjeu de premier plan. Le « net à payer avant impôt sur le revenu » proposé par le Conseil d'Etat présente l'avantage d'être directement lisible par les bénéficiaires de prestations sur leur bulletin de salaire. Cependant, il n'est pas véhiculé dans la DSN et il ne figure donc pas dans le DRM. Surtout, il ne comprend pas certains revenus du travail (avantages en nature) et peut majorer (remboursements de frais professionnels) ou minorer les montants (saisies sur salaires) des revenus effectifs des salariés.

Le ministère des solidarités et de la santé envisage de retenir une autre notion, le « revenu net réel versé », défini comme le revenu brut, y compris les avantages en nature accordés par l'employeur, diminué des cotisations et contributions sociales à la charge des salariés. Ce nouvel agrégat devrait cependant être inscrit dans le bulletin de paie, venant ainsi s'ajouter à quatre autres<sup>587</sup>, alors que ce document a été simplifié en 2018. Un effort de pédagogie sur la composition de ce « revenu net réel versé » et les finalités de cette nouvelle donnée devrait en toute hypothèse être effectué.

Le salaire brut, après application d'un taux forfaitaire d'abattement représentatif des prélèvements sociaux à la charge des bénéficiaires de droits et de prestations, pourrait constituer une piste alternative aux propositions précédentes et simple à mettre en œuvre à travers la DSN.

Quelle que soit la définition des éléments de salaires qui serait finalement retenue, il est essentiel qu'elle s'applique à l'ensemble des prestations versées sous conditions de ressources, notamment par les CAF, dont les bénéficiaires sont pour partie communs.

---

<sup>587</sup> Salaire brut, montant imposable, net à payer avant impôt et net à payer après impôt.

---

## CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

---

*Les prestations sociales calculées en fonction des ressources ont des caractéristiques complexes et hétérogènes alors qu'elles s'adressent en grande partie aux mêmes publics de bénéficiaires. Elles sont lourdes à gérer pour ces derniers, qui doivent généralement effectuer des déclarations périodiques, et pour les organismes sociaux, qui leur consacrent des moyens importants. Elles sont souvent attribuées à tort ou pour des montants erronés, avec un coût élevé pour les finances publiques.*

*Dans ce contexte, le dispositif ressources mensuelles (DRM), qui permet d'appréhender à la source, auprès des entreprises et des organismes de protection sociale, les revenus salariaux et de remplacement, marque un progrès important pour fiabiliser une part prépondérante des ressources et simplifier la gestion des prestations.*

*Le DRM a ainsi pu apparaître comme une solution permettant de concilier quatre considérations : le maintien en l'état de la complexité de la réglementation des prestations ; une adaptation plus fréquente du montant des prestations à l'évolution des ressources des intéressés dans un objectif d'équité, mais aussi d'économies ; une fiabilité accrue des principales données de ressources prises en compte ; une gestion moins lourde pour les bénéficiaires et pour les organismes sociaux.*

*Les conditions de mise en œuvre de la réforme des aides au logement montrent toutefois que des tensions fortes peuvent apparaître entre ces considérations. Afin de mieux les concilier, il convient de structurer plus efficacement les chantiers visant à utiliser les données du DRM pour liquider les prestations, de retenir des modalités pragmatiques pour cette liquidation et d'accompagner ces évolutions par d'autres progrès.*

*À cet égard, dans un objectif de simplification administrative, la réglementation de l'ensemble des droits et prestations doit être revisitée, en appréciant pour chaque droit et prestation les avantages et inconvénients propres aux natures de ressources prises en compte, aux périodes de référence retenues pour les apprécier et aux périodicités et modalités de révision de leurs montants, et en veillant à améliorer la cohérence des règles régissant ces prestations.*

*Des choix devront être faits entre simplicité et exhaustivité de l'assiette des ressources, de même qu'entre rapidité d'adaptation et prévisibilité du montant des prestations pour leurs bénéficiaires. Eu égard à son ampleur et à la sensibilité des questions qu'il aborde, ce chantier doit être conduit dans un calendrier de moyen terme, dans une double préoccupation d'équité et de maîtrise des dépenses de prestations.*

*La Cour formule ainsi les recommandations suivantes :*

- 33. engager un chantier de simplification ayant pour objectif d'harmoniser les périodes de référence, les périodicités d'actualisation et les bases-ressources des prestations sociales versées sous conditions de ressources ; en priorité, adopter une définition unique des éléments de salaires pris en compte par l'ensemble des bases-ressources des différentes prestations ;*
  - 34. parmi les possibilités d'utilisation des données du DRM, privilégier celle permettant de sécuriser le paiement à bon droit des prestations sociales pour leurs bénéficiaires et les organismes sociaux ; à ce titre, autoriser dans le droit positif l'usage du DRM pour le contrôle a posteriori des prestations versées, que celles-ci aient ou non été liquidées avec son concours (ministère chargé de la sécurité sociale, organismes sociaux) ;*
  - 35. assurer la transmission simultanée aux organismes sociaux des déclarations modifiant la composition des foyers bénéficiaires de prestations (ministère chargé de la sécurité sociale, organismes sociaux).*
-