

# La modernisation de la délivrance des prestations sociales

JUIN 2017

Michel **FUZEAU**  
Emmanuelle **WALRAET**

Laurent **CAUSSAT**  
Antoine **DELATRE**

**IGF**

INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES



INSPECTION GÉNÉRALE  
DES AFFAIRES SOCIALES





Inspection générale  
des finances

N° 2017-M-021

Inspection générale  
des affaires sociales

N° 2017-039R

## RAPPORT

# LA MODERNISATION DE LA DÉLIVRANCE DES PRESTATIONS SOCIALES

Établi par

**Michel FUZEAU**  
Inspecteur général  
des finances

**Laurent CAUSSAT**  
Inspecteur général  
des affaires sociales

**Emmanuelle WALRAET**  
Inspectrice des finances

**Antoine DELATTRE**  
Inspecteur des affaires sociales

**Inès MENDRET**  
Assistante de mission

- JUIN 2017 -



## SYNTHÈSE

Les ministres en charge des affaires sociales et du budget ont confié à l'inspection générale des affaires sociales et à l'inspection générale des finances une mission d'évaluation des perspectives d'utilisation des informations issues du prélèvement à la source pour moderniser la délivrance des prestations sociales<sup>1</sup>.

**La notion de modernisation de la délivrance des prestations sociales se définit comme le recours à des données plus récentes et plus fiables pour alimenter automatiquement les bases ressources des prestations sociales sous conditions de ressources en simplifiant la démarche des allocataires.**

La mission a d'abord constaté que les bases ressources des prestations sociales sont hétérogènes et issues de réglementations sédimentées.

Elles sont fondées :

- ◆ soit sur des déclarations de ressources souscrites par les demandeurs et génératrices, du fait de la complexité, d'erreurs et de versements indus (revenu de solidarité active-RSA, minimum vieillesse) ;
- ◆ soit sur les déclarations de revenus de l'année N -2 (prestations familiales, aides au logement) qui peuvent être à contretemps des fluctuations récentes de revenus ;
- ◆ soit sur la combinaison des deux sources précédentes (prime d'activité).

De l'ordre de 60 % des ménages à revenus modestes (moins de 20 000 € par an) ne disposent d'aucun autre revenu que ceux devant faire l'objet du prélèvement à la source institué par l'article 60 de la loi de finances pour 2017, à savoir des salaires et des prestations sociales.

Pour autant, **le dispositif du prélèvement à la source ne permet pas, à lui seul, d'engager une modernisation de la délivrance des prestations sociales.** L'utilisation directe du dispositif fiscal n'apporte pas de solution satisfaisante. **En revanche, les bases ressources des prestations sociales pourraient être alimentées par les mêmes sources que celles que l'administration fiscale a prévu d'utiliser pour imposer les principaux revenus de manière contemporaine.**

Tout d'abord, la déclaration sociale nominatives (DSN), créée par la loi du 22 mars 2012, sera utilisée par l'ensemble des employeurs de droit privé dès 2018 pour déclarer le 15 de chaque mois les salaires du mois précédent (90 % des entreprises déclarent déjà les salaires en DSN en mars 2017).

Les autres revenus de remplacement imposables doivent faire l'objet d'une déclaration mensuelle dématérialisée au travers du flux PASRAU (prélèvement à la source revenus autres)<sup>2</sup> géré par le même organisme que la DSN pour le compte de la direction générale des finances publiques (DGFIP) : le groupement d'intérêt public modernisation des données sociales (GIP-MDS).

En revanche, même après la réforme du prélèvement à la source, certains autres revenus imposables (revenus des travailleurs non-salariés, pensions alimentaires, revenus imposables du patrimoine) ne peuvent être connus que par la déclaration de revenus souscrite l'année suivant leur perception.

---

<sup>1</sup> Lettre de mission datée du 13 février 2017.

<sup>2</sup> Le flux PASRAU permet la déclaration de tous les revenus sociaux de remplacement (pensions, allocations de chômage...) mais aussi des salaires de la fonction publique qui ne seront déclarés en DSN qu'à partir de 2020.

## Rapport

Enfin les bases ressources des minima sociaux comportent généralement des revenus non imposables (autres prestations sociales, intérêts des livrets réglementés...) qui ne sont pas appréhendés par le système fiscal.

### Le schéma cible proposé par le rapport

Le rapport comporte 28 propositions de nature à permettre une évolution vers un nouveau système de délivrance des prestations sociales soumises à conditions de ressources. Les principales propositions consistent à permettre **l'utilisation de la DSN**, sur des bases juridiques solides comportant un droit de rectification des salariés, pour alimenter automatiquement la partie salaire des bases ressources.

Les montants des autres revenus versés par des tiers et entrant dans les bases ressources seraient recueillis mensuellement au travers d'**une déclaration nominative complémentaire (DNC)** qui se substituerait au flux PASRAU permettant un double usage fiscal et social au lieu du seul usage fiscal prévu aujourd'hui.

Les salaires issus de la DSN et les autres revenus issus de la DNC permettraient de **pré-remplir la déclaration trimestrielle de ressources de RSA et de la prime d'activité** simplifiant ainsi la démarche des demandeurs et limitant fortement les erreurs et les indus qui en résultent.

Les revenus de l'activité non salariée et du patrimoine imposables ne peuvent être appréhendés qu'à partir des données fiscales pour l'année N-2. Comme c'est le cas aujourd'hui pour la prime d'activité, la « désynchronisation » des bases ressources consistant à prendre en compte les salaires et les revenus de remplacement contemporains combinés avec les autres revenus imposables de l'année N-2 (ou N-1 à partir de septembre) pourrait être élargie à d'autres prestations.

**Cette modification des bases ressources rendrait possible la délivrance, sur une référence plus contemporaine, des prestations familiales et les aides au logement, sans remettre en cause leur automatiser<sup>3</sup>.** Les revenus contemporains seraient calculés sur une période de 12 mois glissants et actualisés par semestre ou trimestre sous réserve d'études complémentaires. Ce dispositif doit pouvoir être mis en place progressivement **d'ici 2019**, en commençant par le pré-remplissage des déclarations de ressources du RSA et de la prime d'activité, puis en continuant par la liquidation automatique des prestations familiales et des aides au logement.

Le pré-remplissage pourrait être étendu aux autres minima sociaux, à la couverture maladie complémentaire (CMU-C) et à l'aide au paiement d'une assurance complémentaire de santé (ACS). La situation des prestations qui font entrer dans leurs bases ressources des revenus non imposables (allocation de solidarité aux personnes âgées, allocation supplémentaire d'invalidité, allocation de veuvage) empêche une automatiser complète mais permet un pré-remplissage comme pour le RSA.

Le passage à une alimentation automatisée de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) et de l'allocation pour adultes handicapés(AAH) pour les personnes travaillant en milieu ordinaire doit pouvoir également s'effectuer suivant les modalités prévues pour les prestations familiales et les aides au logement moyennant une étude complémentaire.

---

<sup>3</sup> Pour les aides au logement, l'automatiser complète ne concernerait que les ménages dont le patrimoine est inférieur à 30 000 € (cf. paragraphe 4.1.4 du rapport).

## Rapport

**Cette réforme n'est réalisable qu'au prix d'une intensification de la coopération interministérielle entre la DGFIP et les organismes de protection sociale (OPS) sous la tutelle de la direction de la Sécurité sociale (DSS), en associant Pôle emploi. Il est proposé de resserrer la gouvernance des échanges de données entre administrations fiscales et sociales autour de structures de pilotage renouvelées. D'autre part, les conventions d'objectifs et de gestion (COG) des organismes de sécurité sociale devront décliner ce schéma de modernisation.**





# SOMMAIRE

<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>1</b>
<b>1. LES BASES RESSOURCES DES PRESTATIONS ET MINIMA SOCIAUX SONT HÉTÉROGÈNES, ET FONDÉES SOIT SUR DES DONNÉES FISCALES ANCIENNES, SOIT SUR DES PROCESSUS DÉCLARATIFS INCOMBANT AUX BÉNÉFICIAIRES, GÉNÉRATEURS D'ERREURS ET DE VERSEMENTS INDUS.....</b>	<b>3</b>
1.1. Les bases ressources des différentes allocations sont hétérogènes .....	3
1.1.1. <i>Le périmètre des prestations analysées par la mission.....</i>	<i>3</i>
1.1.2. <i>Les différentes catégories de revenus utilisables.....</i>	<i>5</i>
1.1.3. <i>Les bases ressources des prestations et minima sociaux.....</i>	<i>5</i>
1.1.4. <i>Une hétérogénéité importante des modalités d'appréhension des revenus selon les prestations .....</i>	<i>7</i>
1.2. L'examen des droits à de nombreuses prestations repose sur la prise en compte des revenus déclarés par les bénéficiaires à l'administration fiscale .....	8
1.2.1. <i>Les revenus déclarés par les contribuables à l'administration fiscale.....</i>	<i>8</i>
1.2.2. <i>Une appréhension automatisée des revenus de l'antépénultième année civile.....</i>	<i>9</i>
1.3. Pour utiliser les données fiscales, l'appréhension des revenus ne peut pas être contemporaine, ce qui présente de nombreux inconvénients .....	9
1.3.1. <i>Une compensation à contretemps des fluctuations de revenu .....</i>	<i>10</i>
1.3.2. <i>Des mécanismes correcteurs en cas de baisse prononcée et subite des revenus, qui alourdissent la gestion des prestations.....</i>	<i>10</i>
1.3.3. <i>L'évaluation forfaitaire des ressources lors du début ou de la reprise d'une activité professionnelle .....</i>	<i>10</i>
1.3.4. <i>Des mécanismes correcteurs générateurs de versements indus.....</i>	<i>11</i>
1.3.5. <i>Des mécanismes asymétriques à l'origine d'un surcroît de charges pour les finances publiques.....</i>	<i>11</i>
1.4. Les déclarations de ressources exigées des bénéficiaires, notamment celles trimestrielles dans le cas du RSA et de la prime d'activité, sont sources d'erreurs et de lourdeurs de gestion.....	12
1.4.1. <i>Des erreurs déclaratives qui découlent des obligations incombant aux demandeurs des minima sociaux et des aides à la couverture maladie.....</i>	<i>12</i>
1.4.2. <i>... et qui engendrent également des versements indus de prestations.....</i>	<i>13</i>
1.5. Les salaires et les revenus de remplacement sont prédominants dans les ressources des allocataires des prestations sociales .....	14
1.5.1. <i>Des salaires et des revenus de remplacement perçus, à l'exclusion de tout autre revenu imposable, par 64 % des contribuables modestes .....</i>	<i>14</i>
1.5.2. <i>Les revenus du patrimoine non imposable sont méconnus et sous-déclarés.....</i>	<i>15</i>

1.6. Des simplifications complémentaires des bases ressources pourraient être conçues dans le respect des objectifs des prestations.....	16
<b>2. LE DISPOSITIF DU PRÉLÈVEMENT À LA SOURCE NE PERMET PAS, À LUI SEUL, UNE MODERNISATION DE LA DÉLIVRANCE DES PRESTATIONS SOCIALES.....</b>	<b>17</b>
2.1. Le taux de prélèvement à la source ne fournit pas d'information précise ni contemporaine sur les revenus du foyer.....	18
2.2. Le dispositif du PAS s'appuiera sur la déclaration sociale nominative (DSN) pour recueillir les revenus salariaux.....	19
2.3. Le flux PASRAU présente en l'état des limites pour disposer mensuellement des revenus versés par les OPS .....	21
2.3.1. <i>Les informations sur les revenus de prestations sociales imposables prévues dans l'application PASRAU sont sommaires.....</i>	<i>21</i>
2.3.2. <i>Les prestations sociales non imposables sont absentes du dispositif du PAS.....</i>	<i>23</i>
2.4. Malgré le versement d'acomptes contemporains, le dispositif du PAS ne retrace pas de manière contemporaine les revenus qui ne sont pas déclarés mensuellement par des tiers.....	23
2.4.1. <i>Les versements d'acomptes contemporains ne constituent pas un fondement utilisable pour le calcul des prestations sociales .....</i>	<i>23</i>
2.4.2. <i>Les autres revenus imposables sont connus de manière décalée dans le temps.....</i>	<i>24</i>
2.4.3. <i>Les revenus non imposables ne sont généralement pas connus du système fiscal.....</i>	<i>25</i>
2.5. Pour autant, les échanges de données entre les administrations fiscales et sociales doivent être améliorés.....	25
2.5.1. <i>Les échanges existants entre sphère fiscale et sphère sociale sont utiles mais restent perfectibles .....</i>	<i>25</i>
2.5.2. <i>Les limites techniques des échanges en place, les besoins communs de connaître les montants de prestations sociales et la démarche « Dites-le nous une fois » imposent des améliorations des échanges entre données fiscales et sociales et de leur pilotage .....</i>	<i>26</i>
<b>3. LA PRISE EN COMPTE CONTEMPORAINE ET AUTOMATIQUE DES SALAIRES DANS LES BASES RESSOURCES PEUT ÊTRE RENDUE POSSIBLE PAR LA DSN, ELLE PEUT AUSSI LE DEVENIR POUR LES MONTANTS DES REVENUS DE REMPLACEMENT ET DES AUTRES PRESTATIONS VERSÉES EN CONSTRUISANT UN SYSTÈME D'ÉCHANGES ENTRE ORGANISMES.....</b>	<b>29</b>
3.1. La DSN permet une connaissance contemporaine des salaires pour un pré-remplissage des déclarations puis, après s'être assuré de leur fiabilité, une alimentation automatique pour la mise à jour des bases ressources .....	29
3.1.1. <i>La DSN est la seule déclaration mensuelle comportant les salaires versés, elle est issue de la gestion de la paie par les employeurs.....</i>	<i>29</i>
3.1.2. <i>Le modèle de la DSN facilite la normalisation des données.....</i>	<i>31</i>
3.1.3. <i>La réussite de la montée en charge de la DSN est à mettre en relation avec la gouvernance du projet s'appuyant sur une concertation très structurée.....</i>	<i>31</i>
3.1.4. <i>Le pré-remplissage des déclarations de ressources par les salaires issus de la DSN est possible sans délai, l'alimentation automatique nécessite de s'assurer de la fiabilité de ces salaires et d'offrir une possibilité de rectification à l'allocataire.....</i>	<i>32</i>
3.1.5. <i>L'utilisation de la DSN nécessitera des ajustements dans les règles de calcul des bases ressources que les travaux préparatoires doivent préciser.....</i>	<i>34</i>

3.1.6.	<i>Le mode de mise à disposition des données de la DSN doit encore être précisé mais ne parait pas bloquant.....</i>	35
3.2.	Les micro-entrepreneurs et les gérants majoritaires de sociétés à responsabilité limitée se rapprochent du salariat par certains aspects.....	35
3.2.1.	<i>Les chiffres d'affaires trimestriels des micro-entrepreneurs sont disponibles mais leur qualité doit être expertisée avant de pouvoir les prendre en compte de manière contemporaine et automatique dans les bases ressources.....</i>	35
3.2.2.	<i>Les rémunérations des gérants majoritaires des sociétés à responsabilité limitée pourraient alimenter automatiquement et de manière contemporaine les bases ressources à condition de faire l'objet d'une déclaration infra-annuelle.....</i>	37
3.3.	Les échanges de montants de prestations entre OPS sont indispensables pour moderniser leur prise en compte dans les bases ressources.....	37
3.3.1.	<i>La connaissance des montants de prestations versées est nécessaire pour alléger la déclaration des allocataires tout en la fiabilisant et en rendant les bases ressources plus contemporaines.....</i>	38
3.3.2.	<i>La connaissance précise des prestations pourra permettre d'étudier une refonte des bases ressources pour plus d'équité des barèmes.....</i>	38
3.4.	Les outils actuels ne permettent pas d'échanger les montants de prestations versées entre OPS.....	39
3.5.	L'élargissement de PASRAU semble la solution la plus pertinente pour constituer un système d'échanges des montants de prestations entre OPS et avec la DGFIP.....	40
3.5.1.	<i>Un système d'échanges par interrogation de données restant propriété des organismes versant les prestations nécessiterait une coordination importante et ferait peser une charge informatique lourde sur de nombreux organismes.....</i>	40
3.5.2.	<i>La substitution à PASRAU d'un flux déclaratif plus large permettrait de constituer des échanges de données sociales au profit des OPS et de la DGFIP de manière réaliste et en tirant profit des investissements récents des organismes.....</i>	41
3.5.3.	<i>Le dispositif de gestion des échanges (DGE) constitue un cadre de gestion de nature à rationaliser les échanges.....</i>	43
<b>4.</b>	<b>LA MODERNISATION DE LA DÉLIVRANCE DES PRESTATIONS SOCIALES SIMPLIFIANT LES DÉCLARATIONS DES BÉNÉFICIAIRES LES PLUS FRAGILES ET RENDANT LES BASES RESSOURCES PLUS CONTEMPORAINES EST RÉALISABLE À CONDITION D'INTENSIFIER LA COOPÉRATION INTERMINISTÉRIELLE ET DE TIRER PROFIT DES NOUVELLES COG POUR MOBILISER TOUS LES ACTEURS DE LA SPHÈRE SOCIALE.....</b>	<b>44</b>
4.1.	Le schéma cible permet une automatisation de la déclaration des allocataires du RSA et de la prime d'activité et une plus grande contemporanéité de celle des prestations familiales et des aides au logement.....	44
4.1.1.	<i>Les salaires et les montants de prestations reçues pourraient être appréhendés de manière contemporaine et automatisée.....</i>	44
4.1.2.	<i>Hormis pour le RSA, les autres revenus imposables seraient pris en compte de manière désynchronisée mais automatisée.....</i>	45
4.1.3.	<i>Faute d'informations fiables, la mission ne peut recommander d'évolution sur la prise en compte des revenus du patrimoine non imposables.....</i>	49
4.1.4.	<i>En cible, les revenus des allocataires du RSA et de la prime d'activité seraient pré-remplis, ceux des prestations familiales et aides au logement</i>	

<p><i>pourraient être anticipés partiellement sans remettre en cause leur automatisation</i> .....</p>	50
<p>4.1.5. <i>La mise en œuvre de ce schéma pourrait être engagée rapidement pour aboutir en 2019</i> .....</p>	56
<p>4.2. Les effets à attendre paraissent largement positifs même s'ils doivent encore faire l'objet d'évaluations.....</p>	57
<p>4.3. Une gouvernance interministérielle forte devra être mise en place pour coordonner un échange de données plus complet qu'actuellement.....</p>	58
<p>4.4. Tous les acteurs de la sphère sociale devront être mobilisés pour cette modernisation d'envergure .....</p>	59
<p><b>CONCLUSION</b>.....</p>	<b>61</b>

## INTRODUCTION

La loi de finances pour 2017 a réformé l'impôt sur le revenu en instituant le prélèvement à la source (PAS) à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018. A l'occasion de l'examen de cette réforme, l'Assemblée nationale a adopté un amendement parlementaire, devenu l'article 112 de la loi de finances, ainsi rédigé :

« Le Gouvernement remet au Parlement, avant le 31 mai 2017, un rapport portant sur les conséquences de la mise en place du prélèvement à la source sur les modalités de versement et de calcul des prestations sociales. Le rapport devra notamment étudier les opportunités, liées aux développements informatiques effectués dans le cadre du prélèvement à la source, de sécurisation, de fiabilisation et de simplification d'accès aux droits. »

L'exposé des motifs de cet amendement éclaire sur les attentes du législateur qui sont les suivantes.

Renforcer le caractère contemporain des revenus pris en compte : « le calcul de la plupart des prestations sociales, notamment les allocations logement, reste effectué à ce jour sur les ressources à N - 2 » ; à cet égard, le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu à partir de 2018, qui permettra un ajustement de l'impôt acquitté par les contribuables contemporain des fluctuations de leurs revenus, invite à avancer vers une simultanéité identique dans le domaine des prestations sociales, à l'instar de la prime d'activité créée en 2016, « qui a permis de mettre fin au décalage d'un an qui existait entre la perception de la prime pour l'emploi et la reprise d'activité », et ainsi « de renforcer le caractère incitatif de cette prestation » .

Améliorer la fiabilité des bases ressources : il souligne « l'importance des indus en matière de paiement de l'allocation pour adultes handicapés (AAH) et du revenu de solidarité active (RSA), liée aux processus de fiabilisation des données sur les ressources déclarées par les bénéficiaires, que la réutilisation des données collectées dans le cadre du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu permettrait de diminuer ».

Simplifier les déclarations à effectuer par les allocataires : il souhaite que soient utilisées « les données à la source par les organismes chargés de gérer les prestations sociales, pour ne pas avoir à les demander aux usagers, en vue de simplifier et de sécuriser l'accès aux droits. »

À la suite de cet amendement et par lettre en date du 13 février 2017, l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) et l'Inspection générale des finances (IGF) ont été missionnées par la ministre des affaires sociales et de la santé et le secrétaire d'État au budget afin d'examiner dans quelle mesure les bases ressources des prestations sociales attribuées sous condition de ressources pourraient être rendues plus contemporaines de la situation de leurs bénéficiaires.

Cette exigence de « contemporanéité » des bases ressources est d'autant plus justifiée que l'évolution du marché de l'emploi au cours de ces dernières années a conduit à une moindre stabilité des revenus liée à un développement des contrats courts à durée déterminée et à un raccourcissement des missions d'intérim. Ces contrats précaires affectent en particulier les jeunes et les professions peu qualifiées<sup>4</sup>.

Dans ces conditions, le système de calcul de la plupart des prestations sociales à partir de revenus anciens apparaît frappée d'obsolescence au regard des ambitions du PAS en matière fiscale.

---

<sup>4</sup> France stratégie 2017 : Dix ans de transitions professionnelles : un éclairage sur le marché du travail français.

## Rapport

La mission<sup>5</sup> s'est donc attachée à examiner les sources d'information les plus fraîches sur les revenus entrant dans les bases ressources des principales prestations sociales versées par les organismes de protection sociale (OPS)<sup>6</sup>, en étudiant ce que le dispositif mis en place pour recueillir les données permettant le calcul du prélèvement à la source pourrait apporter au calcul des prestations sociales.

Elle s'est interrogée sur l'intérêt d'utiliser la déclaration sociale nominative des salaires (DSN) qui est en cours de mise en place et sur les moyens de capter les sources des autres types de revenus déclarés par des tiers pour faciliter le travail des OPS.

Elle a enfin recherché à quelles conditions pouvait être établi un système modernisant la délivrance des principales prestations sociales en apportant aux usagers plus de simplicité et aux OPS plus de fiabilité tout en rendant les bases ressources plus contemporaines.

Le rapport comporte quatre annexes détaillant l'analyse des bases ressources des principales prestations(I), les sources d'information sur les revenus (II), la situation particulière des bases ressources des travailleurs non salariés (III) et les impacts d'un changement de période de référence et de fréquence de mise à jour des revenus sur le calcul des prestations (IV).

---

<sup>5</sup> La mission a conduit ses travaux de mars à mai 2017.

<sup>6</sup> Le rapport n'a pas examiné la situation des prestations versées directement par les collectivités locales comme allocation personnalisée d'autonomie ou la prestation de compensation du handicap.

## **1. Les bases ressources des prestations et minima sociaux sont hétérogènes, et fondées soit sur des données fiscales anciennes, soit sur des processus déclaratifs incombant aux bénéficiaires, générateurs d'erreurs et de versements indus**

La mission s'est attachée dans un premier temps à décrire les modalités par lesquelles les organismes de protection sociale prennent actuellement en compte les revenus des personnes et des foyers lorsqu'ils instruisent une première demande ou un renouvellement de droits aux prestations sociales.

Le diagnostic peut ainsi être posé d'une hétérogénéité des réglementations relatives aux bases ressources des diverses prestations (1.1) et d'un recours fréquent aux déclarations des contribuables à l'administration fiscale pour appréhender leurs revenus (1.2). Il s'ensuit une distance temporelle entre le moment où les revenus d'un bénéficiaire sont examinés et la date à laquelle ils ont été perçus, ce qui limite le rôle de stabilisation des prestations (1.3). Lorsque les revenus sont connus *via* une déclaration souscrite par les bénéficiaires, les processus associés sont susceptibles d'engendrer un nombre élevé d'erreurs et de versements indus (1.4). Compte tenu de la part déterminante que prennent les salaires et les revenus de remplacement dans les ressources des allocataires, la collecte contemporaine de ces revenus est susceptible de simplifier l'accès aux droits et de les rendre plus réactifs aux variations de revenu (1.5). Des rationalisations plus importantes des bases ressources pourraient être envisagées dans le respect des objectifs des différentes prestations (1.6).

### **1.1. Les bases ressources des différentes allocations sont hétérogènes**

#### **1.1.1. Le périmètre des prestations analysées par la mission**

Dans le délai dont elle disposait, la mission a fait le choix de concentrer ses analyses sur les prestations suivantes requérant la connaissance des revenus des bénéficiaires :

- ◆ prestations familiales : complément familial, allocation de rentrée scolaire, prime de naissance et allocation de base de la prestation d'accueil du jeune enfant, modulation des allocations familiales ;
- ◆ aides au logement : aide personnalisée au logement (APL), allocation de logement familiale (ALF), allocation de logement sociale (ALS) ;
- ◆ prime d'activité ;
- ◆ minima sociaux dont notamment le RSA, l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA), l'AAH et l'allocation de solidarité spécifique (ASS) ;
- ◆ couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C) et l'aide au paiement d'une assurance complémentaire de santé (ACS).

Les prestations citées représentent 74 % des prestations sociales sous conditions de ressources (cf. tableau 1).

D'autres aides, qui soit sont définies nationalement mais sont opérées par les collectivités locales (aides à l'autonomie), soit relèvent d'initiatives locales dans un cadre extra-légal (action sociale des régimes de protection sociale), auraient nécessité des investigations complémentaires sans nécessairement apporter un enrichissement significatif des réflexions en termes de normalisation des notions de ressources et d'harmonisation des ressources prises en compte pour l'examen des droits conduites dans le présent rapport.

## Rapport

L'annexe I au présent rapport comporte une analyse détaillée des bases ressources des prestations sélectionnées ci-dessus. Les développements qui suivent retiennent les principaux enseignements de cette analyse.

**Tableau 1 : Montants des prestations de protection sociale sous conditions de ressources en 2014**

	Dépenses (en Md€)	Part dans les prestations sous conditions de ressources
<b>Prestations de protection sociale sous condition de ressources</b>	<b>75,7</b>	<b>100 %</b>
<b>PAUVRETÉ-EXCLUSION SOCIALE</b>	<b>20,0</b>	<b>26 %</b>
RSA socle	10,0	13 %
RSA activité	1,9	3 %
Prime pour l'emploi	2,2	3 %
Autres prestations pauvreté-exclusion	5,9	8 %
<b>LOGEMENT</b>	<b>17,8</b>	<b>24 %</b>
Allocation de logement à caractère familial (ALF)	4,4	6 %
Aide personnalisée au logement (APL)	8,0	11 %
Allocation de logement à caractère social (ALS)	5,2	7 %
Autres prestations logement	0,1	0 %
<b>VIEILLESSE-SURVIE</b>	<b>12,0</b>	<b>16 %</b>
<b>VIEILLESSE</b>	<b>3,9</b>	<b>5 %</b>
Minimum vieillesse	3,0	4 %
dont allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA)	1,2	2 %
Prestations liées à la dépendance et autres prestations vieillesse	0,9	1 %
<b>SURVIE</b>	<b>8,1</b>	<b>11 %</b>
Pensions de droit dérivé	7,8	10 %
Minimum vieillesse (conjoint survivant)	0,2	0 %
Autres prestations survie	0,1	0 %
<b>FAMILLE</b>	<b>11,6</b>	<b>15 %</b>
Complément familial (CF)	1,8	2 %
PAJE - Base	4,3	6 %
PAJE - Prime de naissance	0,6	1 %
Allocation de rentrée scolaire (ARS)	2,0	3 %
Bourses d'études hors enseignement supérieur	1,0	1 %
Aide sociale à l'enfance	1,1	1 %
Autres prestations famille	0,9	1 %
<b>SANTÉ</b>	<b>11,1</b>	<b>15 %</b>
<b>MALADIE</b>	<b>2,0</b>	<b>3 %</b>
Soins de santé complémentaires	1,8	2 %
Autres prestations santé	0,1	0 %
<b>INVALIDITÉ</b>	<b>9,1</b>	<b>12 %</b>
Allocation aux adultes handicapés (AAH)	8,5	11 %
Allocation supplémentaire d'invalidité (ASI)	0,3	0 %
Prestations de compensation du handicap	0,4	1 %
<b>EMPLOI - CHÔMAGE</b>	<b>3,3</b>	<b>4 %</b>
Prestations du Fonds de solidarité	2,8	4 %
Autres prestations	0,5	1 %

*Source : Mission à partir des comptes de la protection sociale 2014, Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees).*



## Rapport

### 1.1.2. Les différentes catégories de revenus utilisables

Selon des regroupements effectués par la direction de la Sécurité sociale (DSS), dans un document transmis à la mission, la plupart des bases ressources des prestations sociales étudiées se rattache à l'une ou l'autre des catégories suivantes :

- ◆ des revenus imposables à l'impôt sur le revenu : traitements et salaires, revenus de remplacement, pensions alimentaires, revenus du patrimoine et des placements ;
- ◆ des revenus de remplacement et du patrimoine et des placements, non imposables à l'impôt sur le revenu ;
- ◆ les prestations et minima sociaux : prestations familiales, aides au logement, minima sociaux, prime d'activité, également non imposables ;
- ◆ d'autres revenus non imposables, dont : allocations du fonds de solidarité en faveur des anciens combattants, bourses d'études, prime de retour à l'emploi, prime de déménagement, indemnité de service civique, libéralités versées par des tiers, etc.

### 1.1.3. Les bases ressources des prestations et minima sociaux

Le tableau 2 ci-après présente de façon simplifiée les revenus pris en compte dans les bases ressources des prestations sociales. Les revenus imposables incluent des minima sociaux, tels que l'allocation veuvage ou l'allocation de solidarité spécifique, et d'autres revenus qui doivent être déclarés à l'administration fiscale, qui sont par conséquent retirés des rubriques correspondantes.

## Rapport

Tableau 2 : Conditions de ressources simplifiées applicables à différentes prestations sociales

Prestation sociale	Revenus imposables	Revenu de remplacement et du patrimoine non imposables	Prestations et minima sociaux non imposables	Autres revenus non imposables
Prestations familiales	X			
Aides au logement	X			
Allocation pour adultes handicapés	X			
Allocation de solidarité spécifique et prime transitoire de solidarité	X			
Pensions de réversion (régime général et régimes alignés)	X			
Minima vieillesse et invalidité	X	X	Allocation personnalisée d'autonomie, tous minima sociaux	Prime de retour à l'emploi, prime de déménagement, indemnité de service civique
Allocation veuvage	X	X	Tous minima sociaux	
Allocation aux demandeurs d'asile	X			
Revenu de solidarité active	X	X	Prestations familiales, aides au logement <sup>7</sup> , allocation personnalisée d'autonomie, tous minima sociaux à l'exception du revenu de solidarité outre-mer	Libéralités versées par des tiers
Prime d'activité	X		Prestations familiales <sup>8</sup> , allocation pour adultes handicapés, allocation aux demandeurs d'asile	
Couverture universelle maladie complémentaire et aide à l'acquisition d'une complémentaire santé	X	X	Prestations familiales, aides au logement (forfait logement déduit de la base ressources), prime de retour à l'emploi, tous minima sociaux	Libéralités versées par des tiers

Source : Mission, à partir d'informations transmises par la Direction de la Sécurité sociale.

<sup>7</sup> Toutefois le plafond de ressources du RSA tient compte du nombre d'enfants et un forfait logement est déduit de la base ressources.

<sup>8</sup> Toutefois le plafond de ressources de la prime d'activité tient compte du nombre d'enfants.

### 1.1.4. Une hétérogénéité importante des modalités d'appréhension des revenus selon les prestations

Certes, des règles communes à plusieurs prestations se dégagent :

- ◆ pour cinq prestations, sont pris en compte lors de l'examen du droit les seuls revenus imposables ; ces prestations sont : les prestations familiales, les aides au logement, l'allocation pour adultes handicapés, l'allocation de solidarité spécifique, l'allocation aux demandeurs d'asile ;
- ◆ s'agissant de la prime d'activité, de la CMU-C et de l'ACS, les bases-ressources incluent, outre les revenus imposables, les prestations sociales et les aides au logement non imposables ; cependant, les plafonds de ressources tiennent compte du nombre d'enfants à charge, et d'autre part les bases ressources sont abattues d'un forfait logement.

Cependant, le RSA présente la base ressources la plus étendue, avec prise en compte de l'ensemble des pensions alimentaires, des prestations sociales, et des revenus du patrimoine et des placements, imposables ou non.

L'approche est encore différente s'agissant des pensions de réversion du régime général et des régimes alignés, de l'allocation veuvage et des minima vieillesse et invalidité, où les revenus d'activité et de remplacement sont appréciés en brut. Dans les bases ressources de l'allocation veuvage et des minima vieillesse et invalidité (allocation supplémentaire d'invalidité - ASI), le périmètre des revenus pris en compte se limite aux revenus imposables, en dehors des revenus du patrimoine et des placements non productifs de revenus pris en compte par une évaluation forfaitaire par application d'un taux forfaitaire de 3 % à l'ensemble des éléments de patrimoine déclarés par les demandeurs, y compris ceux non productifs de revenus.

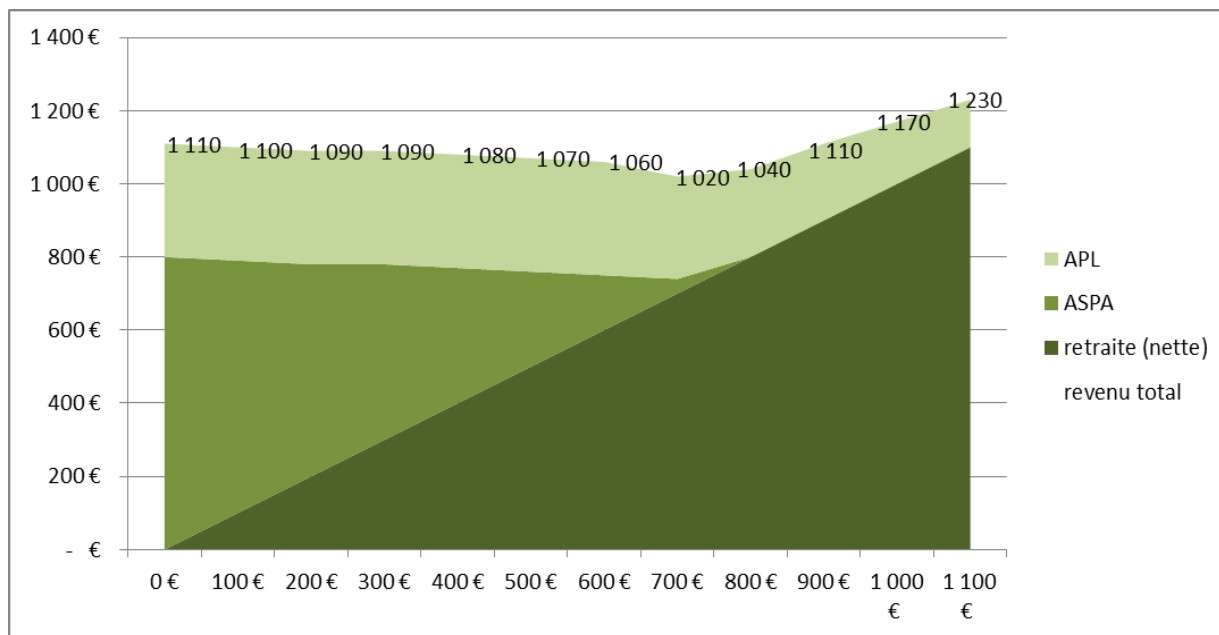
Cette diversité des pratiques, notamment en matière de prise en compte des revenus non imposables, peut conduire dans certains cas à des inégalités. Par exemple, pour les retraites inférieures au plafond de ressources de l'ASPA<sup>9</sup>, le revenu total après complément par l'ASPA et l'aide au logement diminue quand le niveau de retraite augmente (cf. graphique 1). Cela tient à la combinaison du calcul de l'ASPA prenant en compte le montant brut de la pension, et de celui de l'aide au logement fondé sur la pension nette hors ASPA car non imposable. Dans une démarche de normalisation, une vérification de la pertinence des notions de revenu retenues dans les différentes bases ressources et une analyse des interférences entre prestations du fait de la composition de leurs bases ressources paraissent à cet égard nécessaires pour éviter ce type de dysfonctionnement.

---

<sup>9</sup> 803 € pour un célibataire.

## Rapport

**Graphique 1 : Revenu total en fonction du niveau de retraite pour un célibataire en location**



Source : Mission à partir du simulateur [mesaides.gouv.fr](http://mesaides.gouv.fr).

**Proposition n° 1 :** Engager, sous l'égide de comité de normalisation des données sociales déclaratives et de leurs échanges, une révision des notions retenues dans les bases ressources des prestations et minima sociaux s'agissant des différentes catégories de revenus : salaires, revenus d'activité non salariaux, revenus de remplacement et autres prestations sociales, pensions alimentaires, revenus du patrimoine. En particulier, les interférences entre prestations du fait d'effets croisés dans leurs bases ressources devront être éliminées.

### 1.2. L'examen des droits à de nombreuses prestations repose sur la prise en compte des revenus déclarés par les bénéficiaires à l'administration fiscale

Plusieurs prestations retiennent donc dans leurs bases ressources les seuls revenus imposables figurant dans les déclarations faites par les contribuables à l'administration fiscale. Cette option a des conséquences importantes sur le périmètre des revenus ainsi appréhendés (1.2.1), ainsi que les modes de collecte (1.2.2).

#### 1.2.1. Les revenus déclarés par les contribuables à l'administration fiscale

Les revenus imposables désignent les catégories suivantes :

- ◆ s'agissant des revenus d'activité et de remplacement, ceux-ci sont mesurés en « net imposable », c'est-à-dire après prélèvements sociaux déductibles et application des abattements prévus par la législation fiscale, tels que ceux pour frais professionnels sur les salaires (10 % ou évaluation des frais réels)<sup>10</sup> ;

<sup>10</sup> Ne sont toutefois pas imposables : les indemnités journalières de maladie en cas d'affection de longue durée et les rentes d'accident du travail et de maladie professionnelle ; les indemnités journalières d'accident du travail et de maladie professionnelle ne sont imposables qu'à hauteur de 50% de leur montant ; les autres revenus de remplacement – pensions de retraite et d'invalidité, préretraites, allocations d'indemnisation du chômage, autres indemnités journalières de maladie, maternité ou paternité – sont imposables.

## Rapport

- ◆ les revenus imposables incluent ainsi, comme on l'a vu précédemment, certains minima sociaux<sup>11</sup> : l'allocation veuvage, l'allocation de solidarité spécifique ou la prime transitoire de solidarité ; ils comprennent également certaines bourses d'études et les pourboires et gratifications ;
- ◆ les autres prestations sociales, non imposables à l'impôt sur le revenu, ne sont pas prises en compte ;
- ◆ les pensions alimentaires reçues sont ajoutées au montant imposable, tandis que les pensions alimentaires versées en sont retranchées ;
- ◆ les revenus du patrimoine et des placements imposables portent sur les rentes viagères à titre onéreux, les revenus des placements, les revenus fonciers et les plus-values mobilières et immobilières.

### 1.2.2. Une appréhension automatisée des revenus de l'antépénultième année civile

La caractéristique essentielle de l'appréhension des revenus à l'aide des déclarations fiscales est qu'elle prend en compte ces revenus pour la totalité de l'année civile. Par suite, du fait du processus de gestion, les organismes débiteurs des prestations concernées n'ont accès, pour une actualisation des droits pour l'année civile N, qu'aux revenus fiscaux de l'année civile N-2.

Des transferts de données fiscales aux organismes de sécurité sociale permettent à ces derniers d'actualiser automatiquement les bases ressources des bénéficiaires<sup>12</sup>. La caisse nationale des allocations familiales (CNAF) et la caisse centrale de mutualité sociale agricole (CCMSA) reçoivent deux fois par an de la direction générale des finances publiques (DGFIP) les déclarations fiscales de l'avant-dernière année civile qui leur servent à actualiser les ressources et les droits avec effet sur les paiements de début février. Des échanges complémentaires ont lieu avec l'administration fiscale afin de corriger les échecs d'appariement des identifiants sociaux et fiscaux initialement constatés (*cf. infra*, paragraphe 2.5).

### 1.3. Pour utiliser les données fiscales, l'appréhension des revenus ne peut pas être contemporaine, ce qui présente de nombreux inconvénients

Lorsque ce sont les revenus fiscaux qui servent à évaluer les ressources des bénéficiaires des prestations sociales, l'existence d'un délai de deux ans entre l'instruction des droits et la perception des revenus qui sont pris en compte soulève plusieurs difficultés.

---

<sup>11</sup> Le rapport du député Christophe Sirugue « Repenser les minima sociaux : vers une couverture socle commune », remis au Premier Ministre en avril 2016, dénombre neuf minima sociaux (compte non tenu de l'allocation temporaire d'attente qui sera supprimée en septembre 2017) : l'allocation de solidarité aux personnes âgées (« minimum vieillesse »), la prime transitoire de solidarité, le revenu de solidarité outremer, l'allocation de veuvage, l'allocation pour adultes handicapés, l'allocation supplémentaire d'invalidité (« minimum invalidité »), l'allocation aux demandeurs d'asile, l'allocation de solidarité spécifique, le revenu de solidarité active.

<sup>12</sup> Les bénéficiaires peuvent toutefois accéder aux données qui ont permis le calcul de leurs droits, et le cas échéant en demander la rectification.

### 1.3.1. Une compensation à contretemps des fluctuations de revenu

La non simultanéité de la date d'ouverture du droit aux prestations et de la perception des revenus qui le déterminent peut conduire en premier lieu à des phénomènes pro-cycliques : absence de soutien par les prestations sociales au moment où le revenu d'un bénéficiaire se réduit, et versement supplémentaire à une période où il peut être revenu à meilleure fortune. De ce fait, l'essentiel de la vocation de maintien des ressources des personnes et des familles les plus modestes peut être manqué.

### 1.3.2. Des mécanismes correcteurs en cas de baisse prononcée et subite des revenus, qui alourdissent la gestion des prestations

L'inertie des bases ressources fondées sur les données fiscales, du fait de leur éloignement dans le temps, a conduit à instituer des modalités spécifiques d'appréhension des revenus en cas de diminution importante et rapide de ceux-ci.

L'ensemble des ressources d'un membre du foyer allocataire est neutralisé en cas de décès, de divorce ou de séparation légale ou de fait. En cas de détention, d'arrêt d'activité professionnelle pour se consacrer à l'éducation d'un enfant, de chômage total non indemnisé ou indemnisé dans le cadre de l'allocation de solidarité spécifique (après deux mois d'indemnisation), de stage de formation professionnelle donnant droit à une allocation, seuls les revenus professionnels et les indemnités de chômage et journalières sont neutralisés. Il en va de même dès le mois suivant l'attribution du revenu de solidarité active.

Lorsqu'une cessation d'activité se traduit par des pertes de salaires partiellement compensées par l'attribution de revenus de remplacement - indemnisation du chômage dans le cadre du régime d'assurance (à partir du troisième mois d'indemnisation), liquidation d'une pension de retraite ou d'invalidité ou d'une rente d'accident du travail, arrêt de travail d'au moins six mois en raison d'une affection de longue durée - à l'allocataire ou à son conjoint ou concubin, un abattement de 30 % est appliqué aux revenus d'activité pris en compte lors du dernier examen des ressources.

### 1.3.3. L'évaluation forfaitaire des ressources lors du début ou de la reprise d'une activité professionnelle

Lorsque les informations communiquées par l'administration fiscale font apparaître des ressources particulièrement faibles, il est procédé à un examen spécifique des ressources d'un demandeur de prestations. Cette dérogation au recours aux informations fiscales est notamment mise en œuvre en cas de début ou de reprise d'une activité professionnelle

D'une façon générale, l'évaluation forfaitaire est constituée à partir des seuls revenus professionnels. Pour les revenus salariaux, le salaire du mois précédant l'ouverture de droit ou le renouvellement est retenu, reconstitué sur une base de 30 jours si le mois est incomplet, et enfin annualisé. Pour les revenus non salariaux, l'évaluation forfaitaire s'élève à 1 500 SMIC<sup>13</sup> horaires en vigueur à l'ouverture du droit ou au renouvellement.

Un dispositif particulier est prévu pour les jeunes, afin d'éviter que la prise en compte immédiate de faibles revenus d'activité, acquis par exemple dans le cadre de stages ou de travaux d'été, ne réduise leurs droits aux aides au logement.

---

<sup>13</sup>Salaire minimum interprofessionnel de croissance.

### 1.3.4. Des mécanismes correcteurs générateurs de versements indus

L'application et la désactivation de ces mécanismes d'abattement et de neutralisation sont créatrices de versements indus et de rappels de prestations. En effet, alors que la réglementation prévoit que la désactivation des neutralisations et abattements doit intervenir dès la survenue de l'événement qui les rend inutiles (par exemple, une reprise d'emploi), en pratique les délais des échanges entre les caisses d'allocations familiales, de mutualité sociale agricole et Pôle Emploi et de traitement par ces caisses, ainsi que l'impossibilité de modifier en temps réel le montant de l'aide personnalisée au logement lorsqu'elle est versée directement au bailleur, entraînent fréquemment le versement indu de prestations<sup>14</sup>. Des retards lors du déclenchement de ces mécanismes peuvent symétriquement entraîner le versement de rappels de prestations.

### 1.3.5. Des mécanismes asymétriques à l'origine d'un surcroît de charges pour les finances publiques

La coexistence d'une règle d'évaluation des revenus entrant en ligne de compte pour l'examen des droits aux prestations par référence aux revenus fiscaux de l'antépénultième année, et de mécanismes correcteurs en cas de début d'activité ou de faibles revenus (évaluation forfaitaire) ou d'événements de vie ou de baisse prononcée des revenus (abattements – neutralisations) ont pour effet d'alourdir le coût des prestations, par rapport au niveau qu'il atteindrait en présence d'une appréhension contemporaine des revenus.

Si l'évaluation forfaitaire des revenus vise en principe à prendre en compte immédiatement les revenus d'un premier emploi ou d'une reprise d'activité, sans attendre leur déclaration à l'administration fiscale qui sera communiquée aux organismes de protection sociale deux ans plus tard, certaines de ses modalités peuvent cependant conduire à admettre des personnes nouvellement employées au bénéfice des prestations pour une année entière. C'est le cas lorsqu'un jeune diplômé recevant précédemment l'APL trouve son premier emploi au mois de décembre de l'année précédente, ou du fait des règles complexes d'appréciation de l'activité professionnelle au sein des couples âgés de moins de vingt-cinq ans.

Les mécanismes d'abattements et neutralisation des revenus décrits ci-dessus présentent quant à eux un caractère asymétrique. Ils s'appliquent de façon automatique en cas de perte d'emploi donnant lieu à une indemnisation par Pôle Emploi, et sur déclaration en cas de perte d'emploi non indemnisée, de départ à la retraite ou d'événement de vie. En revanche, une éventuelle amélioration de la situation économique des bénéficiaires des prestations sociales n'est pas prise en compte avant le renouvellement des droits à venir.

Ces retards à la prise en compte d'une amélioration des ressources des bénéficiaires, qui découle directement de l'annualité des réexamens des droits aux prestations sociales sur la base des revenus N-2, engendre un coût supplémentaire important, qui pourrait être atténué par une appréhension des revenus plus contemporaine qui permettrait des révisions plus fréquentes des droits. La mission n'a toutefois pas été en mesure de disposer d'une évaluation financière de cette charge.

---

<sup>14</sup> *Les indus de la branche famille*, rapport IGF n° 2013-M-050-02/IGAS n° 2013-076R, juillet 2013.

#### **1.4. Les déclarations de ressources exigées des bénéficiaires, notamment celles trimestrielles dans le cas du RSA et de la prime d'activité, sont sources d'erreurs et de lourdeurs de gestion**

La plupart des minima sociaux, ainsi que la CMU-C et l'ACS, comportent des bases ressources s'étendant à des revenus non imposables, qui ne peuvent donc pas être appréhendés automatiquement à partir des données de l'administration fiscale. Dans le cas de la CMU-C et de l'ACS, ces revenus sont appréciés non pas sur une année civile, mais sur les douze mois précédant la demande. Ces revenus ne peuvent donc être recueillis à l'aide de la source fiscale, mais le sont au moyen de déclarations souscrites par les bénéficiaires.

De plus, dans le cas de revenu de solidarité active et de la prime d'activité, il est procédé à une évaluation trimestrielle des ressources. Ce recueil trimestriel requiert également une déclaration des bénéficiaires. Du point de vue de ces derniers, l'enjeu d'une amélioration de la délivrance des prestations sociales est moins la connaissance précoce des revenus – relativement assurée dans le cadre d'un examen trimestriel – que l'allègement des obligations déclaratives qui leur sont imposées, lesquelles engendrent des erreurs qui conduisent à des versements indus ou à des rappels de prestations.

##### **1.4.1. Des erreurs déclaratives qui découlent des obligations incombant aux demandeurs des minima sociaux et des aides à la couverture maladie...**

Comme l'a souligné le rapport précité de l'IGAS et de l'IGF sur les indus de la branche famille, les modalités actuelles de recueil des informations sur les ressources des demandeurs ont pour conséquence une occurrence fréquente de versements indus de prestations ou de rappels. C'est le cas des prestations soumises à une déclaration trimestrielle (minima vieillesse et invalidité, RSA, prime d'activité), semestrielle (ASS) ou annuelle (allocation aux demandeurs d'asile, CMU-C et ACS) de ressources, pour lesquelles on observe souvent des erreurs et des transmissions tardives des informations fournies par les bénéficiaires. Pour ces prestations, le rafraîchissement fréquent des ressources sur une base déclarative peut s'avérer complexe pour les allocataires, favorise les erreurs notamment d'interprétation des informations demandées<sup>15</sup>, et potentiellement la fraude. Ces obligations déclaratives participent en outre de la complexité générale du système des prestations sociales, susceptible d'alimenter, *in fine*, le phénomène préjudiciable de non recours aux droits.

Selon l'IGAS et l'IGF, les erreurs des bénéficiaires lors du remplissage de leurs déclarations de ressources engendrent de 50 % à 60 % des indus. Les observations recueillies auprès de la CNAF et de la caisse d'allocations familiales (CAF) des Yvelines accréditent le diagnostic d'une proportion élevée d'erreurs portant sur la déclaration des salaires perçus pendant le trimestre. La réglementation prévoit que l'information demandée aux bénéficiaires du RSA et de la prime d'activité porte sur les salaires nets perçus. Mais la notion de salaire net perçu est source de confusion et de complexité pour les bénéficiaires, puisque le salaire net perçu ne figure pas sur le bulletin de paie. Ainsi, les observations faites par la mission la conduisent à considérer que les bénéficiaires tendent fréquemment à déclarer le salaire net versé, admettant en déduction certains prélèvements non obligatoires (participation aux frais de repas, par exemple).

---

<sup>15</sup> Par exemple, les caisses d'allocations familiales signalent la fréquence de l'enregistrement par les bénéficiaires de leurs salaires nets versés, et non de leurs salaires nets perçus comme ils auraient dû le faire, soit les rémunérations nettes des seuls prélèvements obligatoires sociaux.



## Rapport

La CNAF estime que l'utilisation du salaire net imposable serait source de simplicité et de fiabilité (cf. encadré 1). Cette approche paraît pragmatique et adaptée à la mission. Elle pose principalement la question de la comptabilisation dans le salaire de la part non déductible de la contribution sociale généralisée (CSG) et de la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS), qui viennent majorer le salaire net imposable par rapport au salaire net perçu. A barèmes inchangés, la solution la plus simple pour limiter les impacts de cette mesure de simplification technique serait d'appliquer au salaire net imposable un coefficient neutralisant la part non déductible de la CSG et la CRDS. Cela paraît en effet pertinent puisque le calcul est linéaire dans le bas de la distribution des revenus<sup>16</sup>,

**Proposition n° 2 : Dans le cadre de la mise en œuvre de la proposition 1 relative à la démarche de normalisation des notions utilisées dans les bases ressources, appréhender les salaires à partir du salaire net imposable dans les bases ressources du RSA et de la prime d'activité, en introduisant un coefficient correcteur pour neutraliser les effets pénalisants, à barèmes inchangés, de la CSG non déductible et de la CRDS.**

### Encadré 1 : Salaire net imposable et salaire net perçu

Le salaire net imposable correspond au salaire brut, diminué des cotisations sociales à des régimes obligatoires de protection sociale et de la contribution sociale généralisée (CSG) déductible des revenus imposables à l'impôt sur le revenu (5,1 points sur le salaire brut). Il figure obligatoirement sur le bulletin de paie remis au salarié.

Le salaire net perçu s'écarte du salaire net imposable en raison de deux imputations supplémentaires :

- en diminution, la CSG non déductible (2,4 points sur le salaire brut) et la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS), également non déductible (0,5 point sur le salaire brut) ;
- en majoration, la part des cotisations à la charge de l'employeur ainsi que, le cas échéant, celles prises en charge par le comité d'entreprise, versées à des régimes de prévoyance complémentaire qui correspondent à la garantie portant sur le remboursement ou l'indemnisation des frais de santé (maladie, maternité, accident), conformément aux dispositions du 1° quater de l'article 83 du CGI.

Le salaire net perçu ne figure pas sur le bulletin de paie remis au salarié. Y figure en revanche le montant net à payer, lequel, aux avances et rappels de rémunérations près, correspond au salaire net de toutes les déductions – y compris les retenues au titre de dispositifs facultatifs telles que paiements au titre de la couverture complémentaire, participation aux frais de repas, etc. – et versements – participation de l'employeur aux frais de transport, notamment. On parle alors de « *salaire net versé* ».

*Source : Mission à partir des informations communiquées par la CNAF.*

### 1.4.2. ... et qui engendrent également des versements indus de prestations

L'ensemble des indus découlant des mécanismes de neutralisation et d'abattement évoqués précédemment (cf. *supra*, paragraphe 1.3.2), des erreurs déclaratives des bénéficiaires, ainsi que ceux relevant d'erreurs des organismes de protection sociale, s'élevaient en 2012 à 3,3 Md€ pour les CAF, soit 2 % à 3 % du montant des prestations correspondantes. Compte tenu des rappels qui peuvent parallèlement être reversés aux bénéficiaires, c'est au total un flux annuel de 7 Md€ qui est engendré par l'impossibilité d'appliquer en temps réel des règles d'éligibilité et de calcul de prestations.

<sup>16</sup> L'abattement de 1,75% n'est en effet plafonné qu'au-delà de quatre plafonds de la Sécurité sociale.

## Rapport

Les organismes débiteurs des prestations font ensuite en sorte que les conséquences de ces productions d'indus soient limitées pour les allocataires : dans 80 % des cas les régularisations d'indus s'imputent par prélèvements sur des prestations, et dans 60 % sur des rappels. Cependant, les recouvrements d'indus et les rappels de prestations entraînent des à-coups dans les ressources de ménages à ressources le plus souvent modestes, qui gênent la gestion de leur budget.

### **1.5. Les salaires et les revenus de remplacement sont prédominants dans les ressources des allocataires des prestations sociales**

La réflexion sur la simplification des règles d'éligibilité à ces prestations peut enfin être enrichie par l'observation statistique de la composition des revenus des bénéficiaires des prestations et minima sociaux. La décision de moderniser les bases ressources doit en effet utiliser l'information, acquise sur une base statistique, sur le poids d'un revenu dans les ressources de la majorité des demandeurs d'une prestation, à arbitrer avec le degré de complexité de la collecte de ce revenu dans les processus d'instruction de la demande de cette prestation.

La mission a ainsi pu bénéficier de données transmises par la Direction de la législation fiscale (DLF), la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees) et la CNAF, qui décrivent l'incidence de différentes catégories de revenus au sein des foyers à ressources modestes ou allocataires de prestations ou minima sociaux. Une exploitation approfondie de ces données étant fournie dans la partie 4 de l'annexe I au présent rapport, les développements qui suivent se limitent aux principaux résultats.

#### **1.5.1. Des salaires et des revenus de remplacement perçus, à l'exclusion de tout autre revenu imposable, par 64 % des contribuables modestes**

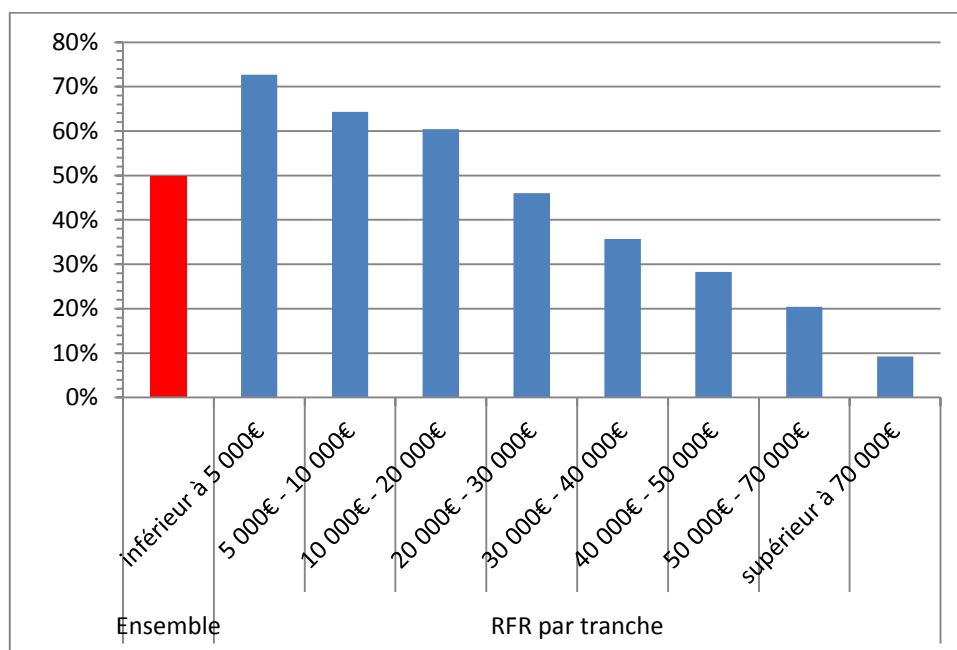
Le graphique 2 ci-dessous présente, par tranches de revenu fiscal de référence, la proportion de foyers fiscaux qui, en 2014, ont déclaré un revenu nul ou ont perçu seulement des salaires et des revenus de remplacement. S'élevant à 50 % pour l'ensemble des foyers fiscaux, cette proportion s'élève à 64 % parmi les seuls contribuables dont le revenu fiscal de référence est inférieur à 20 000 €, soit un groupe qui compte une forte proportion de ménages bénéficiaires des prestations familiales et des aides au logement<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Les données fournies à la mission par la Drees ne permettent pas d'estimer la proportion de bénéficiaires de prestations familiales et d'aides au logement qui ne perçoivent que des salaires et des revenus de remplacement car elles incluent certains revenus non imposables. Par rapprochement avec d'autres indicateurs, notamment la prévalence d'autres revenus, la mission juge raisonnable l'hypothèse selon laquelle le profil socio-économique des bénéficiaires de prestations familiales et d'aides au logement est proche de celui des foyers fiscaux dont le revenu fiscal de référence est inférieur à 20 000 € en 2014.

## Rapport

**Graphique 2 : Proportion de foyers fiscaux qui déclarent des revenus nuls ou seulement des revenus salariaux et de remplacement, selon le revenu fiscal de référence en 2014**



Source : DLF, déclarations des revenus 2014.

De fait, selon les données fournies par la Drees, la part de titulaires d'autres revenus, tels que des revenus d'activité non salariaux ou des pensions alimentaires, parmi les bénéficiaires des principales prestations, est contenue : respectivement, 9 % et 15 % pour les bénéficiaires de l'allocation de rentrée scolaire, 5 % et 8 % pour les bénéficiaires des aides au logement, 6 % et 10 % pour les bénéficiaires du RSA « socle » en 2014.

Cette importance des revenus salariaux et de remplacement dans les ressources des contribuables à revenus modestes paraît au surplus stable au cours du temps : plus de 70 % de ceux qui n'avaient déclaré que des salaires et des revenus de remplacement en 2014 n'ont encore déclaré que ces catégories de revenus en 2015.

Ainsi, la possibilité d'appréhender de façon contemporaine seulement les revenus salariaux et de remplacement permettrait de répondre substantiellement au besoin de réactivité des prestations sociales aux fluctuations des revenus d'une majorité d'allocataires, même si les autres revenus devaient rester appréhendés au moyen de données plus anciennes.

### 1.5.2. Les revenus du patrimoine non imposable sont méconnus et sous-déclarés

Le cas des revenus du patrimoine et des placements doit faire l'objet d'une mention particulière, car il s'agit d'une catégorie de revenus très fréquente parmi les bénéficiaires des prestations sociales. Ainsi, 86 % des bénéficiaires de l'allocation de rentrée scolaire, 80 % des bénéficiaire d'aides au logement et 77 % des bénéficiaires du RSA « socle » disposaient de revenus des placements financiers en 2014, selon des données transmises à la mission par la Drees.

Cette proportion élevée semble être due aux revenus non imposables, au sein desquels les revenus des livrets et comptes réglementés (livrets « A », « développement durable », « jeunes », comptes d'épargne logement, etc.) sont prépondérants. En effet, les données fiscales transmises par la Direction de la législation fiscale font état quant à elles d'une proportion de seulement 28 % de contribuables au revenu fiscal de référence inférieur à 20 000 € en 2014 qui déclarent des revenus de capitaux mobiliers imposables.

## Rapport

Les taux élevés de détention de revenus des produits financiers que ces données révèlent ne sont pas corroborés par les observations que la mission a pu faire lors de sa visite dans une caisse d'allocations familiales, ni par les données transmises par la CNAF : selon cette dernière, qui a réalisé pour la mission une extraction des déclarations trimestrielles du RSA dans deux départements, moins de 2 % des déclarations analysées comportaient un montant positif à la rubrique « argent placé ». Au-delà des facteurs d'ordre méthodologique qui pourraient contribuer à ces écarts, une sous-déclaration des revenus du patrimoine et des placements par les bénéficiaires du RSA, volontaire ou involontaire, est patente. Elle porte sur les revenus non imposables, mais aussi sur les revenus imposables, les taux de détention de ces derniers étant sensiblement inférieurs selon les données de la CNAF (25 %) à celui observé à partir de la source fiscale (32 %).

S'agissant toujours des bénéficiaires du RSA, les montants moyens de revenus du patrimoine paraissent relativement faibles. Selon les calculs de la Drees, 27 % des bénéficiaires du RSA « socle » auraient perçu plus de 100 € de revenus des placements financiers en 2014, et 11 % plus de 500 €. Cependant, en l'absence de données sur les montants de revenus du patrimoine non imposables détenus par les bénéficiaires d'allocations dans les bases ressources desquelles ces revenus sont inclus – minima vieillesse et invalidité, allocation veuvage -, il n'est pas possible de conclure en toute généralité au caractère accessoire de ces revenus dans les ressources des allocataires.

La mise en œuvre d'un contrôle sur échantillon aléatoire des ressources effectives des bénéficiaires des aides au logement, du RSA, de l'ASPA, de l'ASI et de l'allocation veuvage, à comparer avec les montants figurant dans les déclarations de ressources, paraît nécessaire afin de mieux connaître la fréquence et le montant moyen des revenus du patrimoine non imposables (et imposables dans le cas du RSA). Le contrôle portant sur l'ASPA (versé par la caisse nationale d'assurance vieillesse – CNAV) et sur l'ASI (versé par la caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés – CNAM) doit être mené rigoureusement car les statistiques de la Drees indiquent des revenus de produits financiers plus importants pour ces populations. Il doit permettre d'éclairer les enjeux du maintien ou de l'exclusion de ces revenus des bases ressources, au regard de leur poids dans les ressources des bénéficiaires et du coût en gestion de l'appréhension de ces revenus pour les organismes de protection sociale, en l'absence de dispositif automatique de collecte.

**Proposition n° 3 : Réaliser une étude menée par la CNAF et la CCMSA pour les aides au logement et le RSA, par la CNAV pour l'ASPA et l'allocation veuvage, et la CNAM pour l'ASI, afin d'établir, sur des échantillons représentatifs, la réalité des revenus du patrimoine non imposables perçus par les ménages d'allocataires.**

### 1.6. Des simplifications complémentaires des bases ressources pourraient être conçues dans le respect des objectifs des prestations

La lettre de mission demandant de concevoir des solutions aux difficultés identifiées aux paragraphes 1.3 et 1.4 précédents « *en tenant compte pour chaque prestation de son objectif et de son public cible* », la mission a également conduit une réflexion sur l'adéquation des critères de ressources mis en œuvre par la réglementation des prestations sociales à l'atteinte de ces objectifs et la couverture de ces publics, dans le but d'identifier des simplifications supplémentaires des bases ressources par l'exclusion de certains revenus jugés accessoires dans les ressources des bénéficiaires des prestations et minima sociaux, sous réserve qu'elle ne porte pas atteinte aux finalités de ces prestations et minima.

## Rapport

L'annexe I au présent rapport comporte, en sa partie 3, une revue d'une sélection d'études économiques relatives aux liens entre revenus et situations défavorisées. Le principal enseignement de ces travaux est la possibilité d'une inadéquation de la sélection au moyen de la seule information sur les ressources de personnes confrontées à des situations défavorisées spécifiques, telles que le coût ou la mauvaise qualité du logement, ou encore le renoncement aux soins

La mission juge donc nécessaire qu'une réflexion soit engagée sur la pertinence des bases ressources retenues pour étudier l'éligibilité aux principales prestations soumises à une condition portant sur les revenus des demandeurs. Cette réflexion peut être introduite par les considérations suivantes :

- ◆ le RSA est une prestation monétaire qui vise à réduire l'intensité de la pauvreté, en rapprochant le revenu minimum garanti à une personne ou à une famille du seuil de pauvreté ; il est donc logique que la base ressources du RSA vise l'appréhension exhaustive de l'ensemble des revenus des demandeurs, sans laquelle cet objectif à visée strictement monétaire serait dévoyé ;
- ◆ il peut en aller différemment pour d'autres prestations qui :
  - soit visent à compenser des situations défavorisées spécifiques - par exemple, des charges excessives liées au logement, ou des obstacles financiers à l'accès aux soins – dont les victimes ne concordent pas nécessairement avec les personnes aux revenus les plus modestes ;
  - soit comportent des mécanismes, tels que la prime d'activité, incitatifs à la reprise d'une activité professionnelle *via* la translation d'une part significative des gains tirés de cette activité dans le revenu disponible.

Des arbitrages pourraient être alors être envisagés entre exhaustivité de l'appréhension des revenus, qualité de l'atteinte du public cible et effectivité des incitations. À cet égard, cette démarche de rationalisation des bases ressources respectueuse des objectifs des prestations a d'ores et déjà trouvé à s'appliquer, avec l'institution de la prime d'activité en 2016 et la modification de la base ressources de la CMU-C et de l'ACS cette année, qui se sont toutes deux traduites par la restriction des revenus du patrimoine pris en compte aux seuls revenus imposables.

Toutefois, le présent rapport n'ayant pas pour but premier d'étudier la bonne adaptation de l'ensemble des bases ressources, il limitera ses propositions aux modifications relevant de l'impératif de modernisation de la délivrance des prestations sociales.

## **2. Le dispositif du prélèvement à la source ne permet pas, à lui seul, une modernisation de la délivrance des prestations sociales**

L'institution par la loi de finances pour 2017 du prélèvement à la source (PAS) de l'impôt sur le revenu à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018 ouvre la voie à une centralisation contemporaine des revenus mensuels des ménages.

La modernisation de la délivrance des prestations sociales sous conditions de ressources consiste, dans le même esprit, à retenir des sources d'informations fraîches et sûres sur les revenus afin de faciliter et fiabiliser les déclarations de ressources déjà contemporaines (RSA, prime d'activité) et de calculer sur des bases plus récentes les montants des nombreuses prestations sociales reposant actuellement sur les ressources de l'année N-2.

Pour ce faire, un examen des atouts et des limites du dispositif du prélèvement à la source pour fournir les informations dont auraient besoin les organismes de protection sociale est d'abord nécessaire.

## 2.1. Le taux de prélèvement à la source ne fournit pas d'information précise ni contemporaine sur les revenus du foyer

Le PAS reposera sur un recouvrement mensuel ou trimestriel de l'impôt sur une grande partie des revenus :

- ◆ les salaires et revenus de remplacement feront l'objet d'une retenue à la source ;
- ◆ les revenus des travailleurs indépendants<sup>18</sup>, les revenus fonciers, les rentes viagères à titre onéreux et les pensions alimentaires donneront lieu au versement d'acomptes contemporains par les contribuables.

Les modalités de recouvrement des autres revenus du patrimoine<sup>19</sup> resteront inchangées. L'impôt sur le revenu restera établi sur la base des revenus annuels, ce qui donnera lieu au calcul d'un taux de prélèvement à la source. Les montants recouverts s'adapteront au niveau de revenu en temps réel, par un effet assiette pour les salaires et revenus de remplacement et également par une mise à jour du taux sur demande des contribuables pour les acomptes (mécanisme de modulation détaillé *infra*).

Les taux de PAS sont calculés à partir des déclarations des revenus des contribuables réalisées en mai/juin N+1, ils ne font pas intervenir en temps réel l'information sur les revenus contemporains. Par ailleurs, les taux de PAS sont calculés à partir des barèmes fiscaux, notamment le quotient conjugal et familial, la décote et la réduction d'impôt pour les contribuables titulaires de revenus modestes ou moyens. En particulier, les foyers non imposables auront un taux de PAS nul qui n'apportera donc pas d'information détaillée sur leurs niveaux de revenus.

De plus, le taux de PAS est calculé par foyer fiscal, avec des possibilités d'individualisation du taux entre conjoints. D'une part, les taux individualisés ne sont clairement pas mobilisables pour évaluer les revenus du foyer puisqu'il faudrait les pondérer par les niveaux de revenus de chaque conjoint pour qu'ils aient un sens, cela nécessite donc de connaître le revenu imposable du foyer. D'autre part, la composition du foyer retenue pour le calcul des prestations sociales diffère du foyer fiscal. La principale source d'écart concerne le concubinage, qui concerne 7,2 millions de couples<sup>20</sup>. Les revenus des concubins sont pris en compte pour le calcul des prestations ou minima alors qu'ils appartiennent à deux foyers fiscaux. Pour les aides au logement, les revenus pris en compte s'étendent aussi aux personnes résidant habituellement dans le logement, comme des ascendants qui constituent un foyer fiscal disjoint.

**Pour ces deux raisons, les taux de PAS ne peuvent donc pas être utilisés comme une indication précise ou contemporaine du niveau de revenu de l'individu ou de son foyer.**

---

<sup>18</sup> Hors micro entrepreneurs ayant opté pour le prélèvement libératoire.

<sup>19</sup> Les revenus de capitaux mobiliers et les plus-values de cession immobilière ou de cession de bien meuble corporel sont déjà prélevés de manière contemporaine. Les plus-values de cession de valeur mobilière resteront taxées au moment de la liquidation de l'impôt l'année suivant leur réalisation.

<sup>20</sup> Insee, enquête famille et logement, 2011, nombre de couples en union libre.

## 2.2. Le dispositif du PAS s'appuiera sur la déclaration sociale nominative (DSN) pour recueillir les revenus salariaux

Le PAS s'appuiera sur la déclaration sociale nominative (DSN, cf. encadré 2) pour connaître mensuellement les salaires des contribuables et pour transmettre le taux de PAS aux entreprises pour chaque salarié. La création de la DSN date de la loi Warsmann de 2012<sup>21</sup>. Les usages qui étaient attendus portaient à la fois sur l'allègement des obligations déclaratives des entreprises et sur la simplification de l'alimentation des revenus salariaux pour les allocataires de certaines prestations, en premier lieu du RSA et en cible les prestations familiales et aides au logement<sup>22</sup>.

Pour répondre aux besoins du PAS, la DSN indique pour chaque salarié son salaire net imposable, son taux de prélèvement à la source<sup>23</sup> et le montant prélevé pour l'impôt sur le revenu. Indépendamment du PAS, la DSN porte plusieurs autres notions de salaire (montant net versé, rémunération brute non plafonnée par exemple) et le détail des primes versées.

Les employeurs publics rejoindront la DSN de manière échelonnée avant 2020, après les autres employeurs. De plus, certains salariés ne sont pas couverts par la DSN, comme ceux des particuliers employeurs ou ceux des entreprises faisant l'objet d'un redressement judiciaire. La DSN ne sera donc pas exhaustive avant 2020 du fait du décalage d'entrée en DSN pour les employeurs publics et de manière pérenne pour certaines situations particulières. **Pour pallier le défaut d'exhaustivité temporaire ou pérenne de la DSN, le PAS s'appuie sur un autre flux déclaratif, dénommé « prélèvement à la source revenus autres » (PASRAU, cf. encadré 2).**

Le flux PASRAU est principalement le vecteur déclaratif des revenus imposables versés par les organismes de protection sociale (OPS).

### Encadré 2 : Présentation de la DSN et de PASRAU

#### Présentation de la DSN

La DSN a été créée par la loi n°2012-387 du 22 mars 2012 dite loi Warsmann afin de simplifier les déclarations sociales des entreprises : elle vise à se substituer à la quasi-totalité des obligations déclaratives sociales pré-existantes des entreprises<sup>24</sup> tout en réduisant le nombre d'informations demandées.

La DSN est constituée d'une déclaration mensuelle dématérialisée émise par les établissements employeurs de salariés et de déclarations événementielles fournissant des signalements infra mensuels sur des changements de situation. Les flux de données de la DSN sont directement construits à partir du logiciel de paie des entreprises.

<sup>21</sup> Loi de simplification du droit et d'allègement des procédures administratives du 22 mars 2012.

<sup>22</sup> Projet de rapport au Parlement relatif à l'échéancier de déploiement d'une déclaration sociale nominative permettant de simplifier la gestion du revenu de solidarité active (RSA), octobre 2010, version transmise par la Direction de la Sécurité sociale.

<sup>23</sup> La transmission par l'administration aux entreprises des taux applicables à chaque salarié passe par la DSN.

Les entreprises qui utilisent la DSN reçoivent déjà, durant le mois suivant la réalisation de la paie, une information en retour de la déclaration qu'ils ont faite. Ce flux d'information (compte rendu métier), qui correspond à l'accusé de réception de la DSN transmise par l'employeur, sera utilisé par la DGFIP pour transmettre pour chaque salarié le taux de prélèvement à la source qui devra être appliqué le mois suivant.

<sup>24</sup> Déclaration mensuelle des mouvements de main d'œuvre ; enquête mensuelle sur les mouvements de main d'œuvre ; attestation de salaires pour les indemnités journalières maladie, maternité, paternité, pour les régimes général et agricoles de Sécurité sociale ; attestation employeur destinée à Pôle emploi ; formalité de radiation auprès des organismes complémentaires qui gèrent des contrats de prévoyance collective obligatoire ; relevé mensuel de mission pour les entreprises de travail temporaire ; formalités de recouvrement pour les URSSAF, la MSA, les institutions de retraite complémentaire, les institutions de prévoyance et pour d'autres régimes et à partir de 2018, déclaration annuelle des données sociales.

## Rapport

Le contenu de la DSN suit une norme d'échanges mise en place en lien avec les organismes utilisateurs des déclarations et avec des échanges avec les éditeurs de logiciels de paie. Cette norme d'échanges optimisée des données sociales (NEODeS), fait l'objet d'un cahier technique décrivant précisément les informations attendues.

Les DSN mensuelles sont constituées d'informations financières agrégées au niveau de l'établissement et d'informations nominatives. L'information est structurée autour de l'identité du déclarant, la période déclarée, l'identification de l'individu recevant le versement (par son numéro d'identification au répertoire - NIR - certifié par le système national de gestion des identifiants-SNGI) et du montant de versement.

Le modèle de la DSN contient environ 250 informations, définies à l'issue d'un processus de normalisation qui a permis de regrouper plusieurs des notions d'effectifs antérieurement utilisées.

Après leur déclaration, les entreprises reçoivent un compte rendu métier qui les informe sur les anomalies non bloquantes rencontrées dans leur déclaration et sert de vecteur d'information sur le taux de PAS.

**La gouvernance de la DSN** associe les opérateurs utilisant la DSN. Deux structures sont impliquées dans ce projet :

- la mission interministérielle chargée du pilotage et de la mise en œuvre de la DSN, reprenant la suite de la maîtrise d'ouvrage stratégique de la DSN, placée sous la responsabilité du ministre des affaires sociales et du ministre du budget, dont le responsable préside également le comité de normalisation des données sociales déclaratives et de leurs échanges, assure le pilotage et la coordination des travaux de généralisation de la DSN en veillant à la prise en compte des objectifs de simplification des données sociales et à l'articulation avec les autres projets menés par l'administration ;
- le groupement d'intérêt public modernisation des déclarations sociales (GIP-MDS) assure la maîtrise d'ouvrage déléguée de la DSN, en lien avec les organismes et en coordination avec les éditeurs de logiciels, les entreprises et les experts-comptables.

Le GIP-MDS regroupe les organismes de protection sociale, les représentants de la prévoyance collective, de la mutualité et des assurances. Les membres associés sont les fédérations patronales, l'Union nationale des professions libérales ainsi que trois confédérations de salariés et les représentants des grands utilisateurs que sont les éditeurs de logiciels (Syntec numérique) et les experts-comptables (Conseil supérieur de l'Ordre).

L'assemblée générale et le conseil d'administration sont les instances politiques du GIP-MDS. Outre ses membres, qui ont voix décisionnaire à l'assemblée générale, participent au conseil d'administration, à titre consultatif, le représentant du ministre chargé de la Sécurité sociale au titre de commissaire du gouvernement (Direction de la Sécurité sociale - DSS) ainsi que le contrôleur économique et financier.

Les principaux organismes de Sécurité sociale, Pôle emploi et l'Unédic sont membres du conseil d'administration du GIP-MDS.

L'Agence centrale des organismes de Sécurité sociale (Acos) et la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) assurent la maîtrise d'œuvre de la DSN, avec un partage entre réception des données orienté sur le contrôle des identifiants des établissements réalisé par l'Acos et le contrôle des identifiants des individus par la CNAV.

Instituée comme norme des déclarations sociales depuis 2016, et obligatoire à partir du 15 mai 2017, la DSN se diffuse rapidement parmi les entreprises : le GIP-MDS a indiqué à la mission qu'en mars 2017, 90 % des entreprises avaient adopté la DSN.

### Présentation de PASRAU

La déclaration PASRAU a vocation à rassembler tous les revenus imposables mensuels déclarés par des tiers qui ne figurent pas dans la DSN. Ces revenus concernent principalement les prestations sociales imposables mais portent aussi sur certains revenus salariaux, comme les salaires versés par les particuliers employant des salariés pour des services à la personne ou de la garde d'enfants ou, de manière temporaire, avant 2020, les salaires versés par les employeurs publics.

Comme la DSN, la déclaration PASRAU repose sur une collecte mensuelle d'informations suivant une structure organisée autour de l'identité du déclarant, la période déclarée, l'identification de l'individu recevant le versement (par son NIR certifié par le SNGI) et du montant de versement. Comme pour la



## Rapport

DSN, la déclaration PASRAU organise l'information en un niveau nominatif et un niveau agrégé pour les montants financiers. L'exigibilité de la déclaration PASRAU est un peu plus précoce que la DSN puisqu'elle est exigible au 10 du mois suivant le versement des revenus.

La déclaration PASRAU est décrite dans le cahier technique PASRAU et fait l'objet de la norme d'échanges optimisée pour les revenus autres (NEORAU). Elle suit un formalisme très proche de celui de la DSN.

À la différence de la DSN, les notions de versements se limitent au montant net imposable et au montant prélevé pour le PAS.

Par ailleurs, mis à part l'identité du déclarant, la déclaration ne comporte aucune information sur la nature des montants versés.

Les organismes versant des prestations sociales imposables, dits « *tiers collecteurs* », les déclareront dans PASRAU.

*Source : Mission.*

### 2.3. Le flux PASRAU présente en l'état des limites pour disposer mensuellement des revenus versés par les OPS

#### 2.3.1. Les informations sur les revenus de prestations sociales imposables prévues dans l'application PASRAU sont sommaires

Le flux PASRAU a été construit pour permettre la retenue à la source sur les revenus qui ne sont pas déclarés en DSN, ce qui se lit dans son nom « *prélèvement à la source revenus autres* ». PASRAU couvre les prestations sociales imposables et les situations où les salaires ne sont pas déclarés en DSN, qui seront très minoritaires à partir de 2020.

Les prestations sociales imposables concernent principalement les indemnités journalières, les allocations chômage, les retraites, les pensions d'invalidité, les rentes d'accidents du travail et certains minima sociaux comme les allocations du régime de solidarité chômage et l'allocation veuvage.

PASRAU a été construit par la DGFIP, avec l'appui de la maîtrise d'ouvrage stratégique de la DSN<sup>25</sup> et du GIP-Modernisation des déclarations sociales (GIP-MDS), dans un délai très bref, de 18 mois selon le GIP-MDS. PASRAU s'inspire du modèle de la DSN : il s'agit d'une déclaration mensuelle suivant un modèle de données très normalisé. Comme la DSN, PASRAU sert de vecteur de communication du taux PAS aux collecteurs et permet le contrôle du recouvrement mensuel.

**PASRAU s'éloigne de la DSN par le fait qu'il a été constitué pour les seuls besoins de la DGFIP** dans le cadre d'une convention bilatérale entre le GIP-MDS et la DGFIP, en concertation avec la maîtrise d'ouvrage stratégique de la DSN.

À la différence de la DSN, les notions de versements se limitent au montant net imposable et au montant prélevé pour le PAS. PASRAU permet de fournir au système fiscal les mêmes informations que celles utilisées par la DGFIP dans la DSN (rémunération nette imposable, taux PAS et montant PAS prélevé), mais il ne contient pas une information plus détaillée sur les revenus que les montants imposables, alors qu'elle est nécessaire pour calculer la base ressources du RSA et de la prime d'activité.

Par ailleurs, mise à part l'identité de l'entité déclarante, la déclaration ne comporte aucune information sur la nature des montants versés. **PASRAU ne permet pas d'identifier la nature de prestation versée et, avant 2020, le fait qu'un montant corresponde à une rémunération** dans le cas des employeurs publics.

<sup>25</sup> Devenue depuis le 5 mai 2017 la mission interministérielle chargée du pilotage et de la mise en œuvre de la DSN.

## Rapport

Ce point pose des difficultés pour le calcul des bases ressources des aides au logement ou des prestations familiales qui s'appuient uniquement sur les revenus imposables. Ainsi, certains revenus de prestations imposables ne sont pas décomptés de manière identique pour le calcul de l'impôt sur le revenu et pour les bases ressources des prestations. Par exemple, les indemnités journalières versées en cas d'accident du travail ou de maladie professionnelle ne sont déclarées qu'à hauteur de 50 % dans la déclaration de revenus alors qu'elles sont prises en compte totalement dans les bases ressources des aides au logement et des prestations familiales. En l'absence d'identification de la nature de prestation dans PASRAU, ce flux ne permet pas de reconstituer précisément les bases ressources telles qu'elles sont définies actuellement pour les prestations familiales et les aides au logement.

Pour ces prestations, les informations de PASRAU seraient en théorie utilisables pour calculer les bases ressources de manière contemporaine, moyennant des ajustements assurant une identité entre montants imposables et montants pris en compte dans les bases ressources. Mais cette solution ne paraît pas pertinente : elle nécessiterait des évolutions lourdes du système d'information de la CNAF et de la CCMSA pour mobiliser une source de données nécessairement transitoire car elle ne fournit pas de détail sur la nature des revenus. Le cadre de gouvernance des données devrait aussi évoluer puisqu'il ne fait pas intervenir la DSS ni les OPS. Aussi **PASRAU ne peut être utilisé pour l'alimentation contemporaine des bases ressources des prestations familiales et aides au logement sans ajout de la nature des revenus et sans évolution de son cadre de gouvernance.**

Du point de vue de la DGFIP, c'est aussi du fait de l'absence d'information sur les natures de montants que le flux mensuel venant de PASRAU ne peut pas se substituer à la déclaration annuelle pour le pré-remplissage de la déclaration de ressources<sup>26</sup>. Une déclaration annuelle décrivant précisément la nature des sommes payées à chaque contribuable sera envoyée par les collecteurs concernés par PASRAU. En cible, si PASRAU détaillait la nature de chaque montant versé, il pourrait permettre d'assurer à la fois le contrôle mensuel du recouvrement et le pré-remplissage annuel.

Enfin, PASRAU présente un avantage important quant à l'exhaustivité des revenus salariaux ou des prestations imposables : **au-delà de l'intérêt qu'il présente de compléter la DSN pour une connaissance exhaustive des salaires mensuels, il permet aussi de rassembler les montants versés mensuellement par un nombre important d'organismes versant des prestations imposables, dans le domaine de la prévoyance ou des retraites** (cf. encadré 3).

### Encadré 3 : Organismes versant des prestations sociales imposables

Les organismes versant des prestations sociales imposables, dits « *tiers collecteurs* », qui les déclareront dans PASRAU sont :

- la Caisse nationale d'assurance maladie (CNAM), la MSA et les organismes conventionnés du Régime social des indépendants (RSI) au titre des régimes de santé de base ;
- les 35 régimes de retraite dont la CNAV et l'AGIRC-ARRCO<sup>27</sup> au titre des régimes de retraite de base et complémentaire obligatoire ;
- Pôle emploi au titre de l'assurance chômage et du régime de solidarité chômage ;
- l'Acosse au titre du CESU et de Pajemploi ;
- les caisses de congés payés ;
- les organismes complémentaires adhérents à l'une des trois fédérations CTIP / FFA / FNMF<sup>28</sup> au

<sup>26</sup> Articles 87 et 87A du code général des impôts : « toute personne physique ou morale versant des traitements, émoluments, salaires ou rétributions imposables est tenue de souscrire une déclaration » sous la forme d'une DSN ou par un autre canal pour celles qui n'entrent pas dans le champ d'application de la DSN. Cette déclaration doit être réalisée au plus tard le 31 janvier de l'année suivant le versement des sommes.

<sup>27</sup> Association pour le régime de retraite complémentaire des salariés et association générale des institutions de retraite des cadres.

titre des régimes santé, prévoyance, retraite complémentaire ;

- les délégataires de gestion versant des revenus de remplacement.

*Source : DGFIP.*

### **2.3.2. Les prestations sociales non imposables sont absentes du dispositif du PAS**

Les bases ressources de la plupart des minima sociaux<sup>29</sup> ne se limitent pas aux revenus des prestations imposables mais intègrent aussi ceux des prestations sociales non imposables, à savoir principalement les prestations familiales, les aides au logement, les aides aux personnes handicapées ou dépendantes et les minima sociaux. Comme ils ne sont pas imposables, ces montants ne sont logiquement pas connus de la DGFIP et n'alimentent pas PASRAU.

### **2.4. Malgré le versement d'acomptes contemporains, le dispositif du PAS ne retrace pas de manière contemporaine les revenus qui ne sont pas déclarés mensuellement par des tiers**

#### **2.4.1. Les versements d'acomptes contemporains ne constituent pas un fondement utilisable pour le calcul des prestations sociales**

Dans le cadre de la mise en place du prélèvement à la source, les revenus des indépendants<sup>30</sup>, les revenus fonciers, les pensions alimentaires et les rentes viagères à titre onéreux feront l'objet du versement d'acomptes contemporains calculés par l'administration fiscale et prélevés par celle-ci sur le compte du contribuable mensuellement ou trimestriellement.

Les acomptes pourront être modulés pour assurer un prélèvement plus contemporain de la perception des revenus, les prélèvements s'ajustant alors aux revenus de l'année en cours.

En effet, sans modulation, les acomptes seront calculés sur la base du revenu net imposable de la dernière année connue, à savoir N-2 de janvier à août de l'année N et N-1 de septembre à décembre. En l'absence de modulation, les acomptes n'apportent pas d'information contemporaine sur les revenus du foyer. Mise à part une anticipation de la mise à jour annuelle des revenus imposables utilisés dès septembre pour le calcul des acomptes, ils n'apportent pas plus d'information qu'actuellement pour le calcul des bases ressources.

Pour améliorer la contemporanéité et l'adaptabilité du prélèvement de l'acompte aux variations de revenus, le contribuable pourra demander à l'administration de moduler son prélèvement contemporain pour l'ajuster à son évolution de revenus. Le contribuable déclarera une estimation du montant de ses revenus annuels, l'administration fiscale établira alors un nouvel échéancier en appliquant à ces revenus estimés un nouveau taux de prélèvement. La modulation pourra avoir lieu à la hausse comme à la baisse sous certaines conditions.

---

<sup>28</sup> Centre technique des institutions de prévoyance, fédération française de l'assurance et fédération nationale de la mutualité française.

<sup>29</sup> Par exemple le RSA, la prime d'activité, la couverture maladie universelle complémentaire, l'aide au paiement d'une assurance complémentaire de santé, l'allocation de solidarité aux personnes âgées, l'allocation supplémentaire d'invalidité.

<sup>30</sup> À l'exclusion de ceux des micro-entrepreneurs ayant opté pour le prélèvement libératoire.

## Rapport

Même si la modulation permettra un ajustement des acomptes au cours de l'année, les montants pris en compte pour le calcul de l'impôt seront à tout moment des montants annuels. En effet, la modulation vise à réduire l'écart entre le revenu annuel estimé à partir des revenus N-1 ou N-2 et les revenus annuels de l'année N. **Ainsi, ni les acomptes ni la modulation ne permettent de suivre le profil infra-annuel des revenus.**

**De plus, la modulation apporte une estimation anticipée du revenu annuel mais elle souffre de plusieurs limites qui ne permettent pas d'envisager de l'utiliser pour le calcul des bases ressources :**

- ◆ **asymétrie** : même si la modulation à la hausse est autorisée, les contribuables seront plus enclins à déclarer les baisses de revenus plus que les hausses. Le revenu modulé constitue donc une estimation infra-annuelle asymétrique et ne permettrait pas d'assurer une équité dans l'attribution des prestations sociales si on l'intégrait dans les bases ressources ;
- ◆ **liberté de la date de modulation** : la date de modulation est libre, ce qui créerait un avantage pour les contribuables qui ont connaissance tôt d'une baisse de revenu annuelle, indépendamment de sa date de réalisation ;
- ◆ **inexactitude** : la modulation s'appuie sur une estimation qui n'est par nature pas exacte puisqu'elle est réalisée alors que l'année n'est pas terminée. La sanction mise en place tend à décourager les fraudeurs tentés de déclarer une estimation largement inférieure à la déclaration annuelle avec un seuil de sanction à 10 %<sup>31</sup>. Il n'est pas envisageable de recourir à des revenus estimatifs dans les bases ressources dont le calcul est définitif.

### 2.4.2. Les autres revenus imposables sont connus de manière décalée dans le temps

Le recouvrement de l'impôt portant sur les autres revenus du patrimoine<sup>32</sup> imposables ne sera pas modifié avec le PAS.

Les plus-values de cession de valeur mobilière resteront taxées au moment de la liquidation de l'impôt l'année suivant leur réalisation. Leur montant n'est connu que lors de la déclaration de revenus.

Les impôts sur les revenus de capitaux mobiliers et les plus-values de cession immobilière ou de cession de biens meubles corporels sont déjà prélevés de manière contemporaine, leurs modalités de recouvrement ne seront pas modifiées avec le PAS :

- ◆ les revenus des capitaux mobiliers sont soumis à un prélèvement forfaitaire obligatoire non libératoire (revenus des actions et parts, produits des contrats d'assurance-vie, produit des titres non cotés détenus dans un plan d'épargne en actions - PEA, intérêts et autres produits de placement à revenu fixe) ou libératoire pour certains produits d'assurance-vie, d'épargne solidaire, de placement à revenu fixe ;
- ◆ les plus-values immobilières sont déjà taxées lors de leur réalisation. L'impôt portant sur les plus-values afférentes à des biens mobiliers doit être réglé dans le mois suivant leur réalisation.

Malgré le caractère contemporain de l'impôt sur ces revenus, la DGFIP n'a pas indiqué à la mission disposer de source d'information infra-annuelle mobilisable sur ces revenus.

---

<sup>31</sup> Une modulation à la baisse sera passible de sanctions lorsque le montant versé sera inférieur de plus de 10 % à celui dû au vu de la déclaration de l'année suivante

<sup>32</sup> Autres que les revenus fonciers qui sont intégrés dans le PAS par le mécanisme des acomptes contemporains.

### 2.4.3. Les revenus non imposables ne sont généralement pas connus du système fiscal

En dehors des prestations sociales mentionnées au paragraphe 2.3.2, d'autres revenus non imposables font partie des bases ressources de certaines prestations ou minima.

Il s'agit principalement des revenus du patrimoine exonérés d'impôts : livret A, compte épargne logement, livret jeune, livret épargne populaire, livret développement durable, compte épargne entreprise, livret entreprise et de revenus provenant des organismes internationaux. En l'absence de déclaration fiscale ou sociale, il n'existe pas de source d'information sur ces montants. Le fichier national des comptes bancaires et assimilés (FICOBA) de la DGFIP recense pour chaque contribuable la possession d'un de ces livrets, sans disposer du montant. Toutefois, même si FICOBA ne permet pas de disposer du montant de revenu ou de patrimoine sur les livrets exonérés, la disposition d'un tel fichier pourrait en théorie être mobilisée à des fins de contrôle par les OPS.

Les revenus provenant des organismes internationaux, de missions diplomatiques ou consulaires sont exonérés d'impôt. La DGFIP a uniquement connaissance du fait que les contribuables perçoivent ce type de revenu et en informe la CNAF et la CCMSA qui peuvent demander le montant aux personnes concernées.

## 2.5. Pour autant, les échanges de données entre les administrations fiscales et sociales doivent être améliorés

### 2.5.1. Les échanges existants entre sphère fiscale et sphère sociale sont utiles mais restent perfectibles

Les échanges de données entre la sphère fiscale et la sphère sociale sont nombreux et vont dans les deux sens.

Comme présenté plus haut, pour les besoins du PAS, la DGFIP a construit le flux PASRAU, transmettant mensuellement à la DGFIP les montants imposables des prestations versées par les OPS et les informant du taux de PAS pour chaque bénéficiaire.

Dans l'autre sens, un transfert informatique de données fiscales aux organismes de Sécurité sociale existe depuis 2002<sup>33</sup>, par une procédure de transfert dénommée « *centre national de transfert des données fiscales* » (CNTDF). Aux termes de l'arrêté du 25 septembre 2008, la CNAF et la CCMSA reçoivent de la DGFIP les données relatives aux ressources déclarées par les bénéficiaires à l'administration fiscale dans le cadre du CNTDF. Les informations transmises sont exclusivement utilisées :

- ◆ « - soit pour apprécier l'ouverture ou le maintien des droits des allocataires bénéficiant de prestations sous conditions de ressources et, s'il y a lieu, le calcul de ces droits ;
- ◆ - soit pour engager une procédure de contrôle a posteriori des ressources des ménages bénéficiant de prestations ou allocations servies sous condition de ressources. »

La transmission des données à la CNAF et à la CCMSA a lieu deux fois par an en traitement par lots (batch) : sur la base d'un fichier d'appel émis par les caisses, la DGFIP inscrit les montants nets imposables de chaque foyer fiscal pour lesquels un membre figure dans le fichier d'appel, avec le niveau de détail des cases de la déclaration.

La transmission des données fiscales se déroule de mi-août (premier fichier d'appel) à novembre (dernier fichier retour) pour une prise en compte dans les bases ressources qui mobilisent ces informations pour les paiements à partir de janvier.

---

<sup>33</sup> Décret 2002-771 du 3 mai 2002.

## Rapport

L'appariement se fait sur la base du NIR et de l'état civil même si le NIR n'est pas utilisé dans les fichiers internes de la DGFIP ni associé aux données fiscales lors de l'envoi retour, l'identification étant assurée par un numéro de liaison. Selon la DGFIP, la limitation de l'usage du NIR dans les fichiers fiscaux constitue une lourdeur technique mais n'est pas un frein au bon appariement des fichiers.

**Les informations reçues par le CNTDF permettent une alimentation automatique :**

- ◆ **des bases ressources d'une très grande majorité des bénéficiaires des prestations versées par la CNAF et la CCMSA pour lesquelles les bases ressources sont annuelles (prestations familiales, aides au logement) ;**
- ◆ **d'une partie de celles des bénéficiaires de la prime d'activité (revenus du patrimoine et revenu d'activité des non-salariés).**

**Toutefois, les modalités d'échanges présentent plusieurs limites à une utilisation totale des données fiscales pour le calcul automatique des bases ressources :**

- ◆ le rapprochement entre les données de la DGFIP et les fichiers d'allocataires de la CNAF ne permet pas de retrouver les informations de revenu de tous les allocataires : selon la CNAF, 12,8 % des allocataires ne sont pas retrouvés dans les fichiers fiscaux à l'issue des deux rapprochements opérés en 2016 sur les ressources 2015. La CCMSA est moins soumise à ces difficultés, elle estime à 2 % les allocataires non retrouvés dans les fichiers fiscaux et explique cela par la plus grande stabilité de la population qu'elle couvre. Selon la CNAF, ce taux élevé de « non trouvés » tient à des différences de format entre les rubriques d'adresse et de nom, par exemple pour la prise en compte des lieux-dits ou des noms composés. De plus, selon la CNAF, certains allocataires à bas revenus ne remplissent pas de déclaration des revenus ;
- ◆ Les nouveaux demandeurs d'allocation ne figurent pas dans le fichier d'appel et doivent donc fournir leur avis d'imposition en dehors du dispositif CNTDF ;
- ◆ Les déclarations fiscales de l'année N sont utilisées par l'administration fiscale pour le calcul du taux de PAS qui sera appliqué dès septembre N+1 alors que les prestations sociales resteront mises à jour sur la base de ces déclarations pour les versements de février N+2. Selon la DGFIP, une période de traitement plus précoce du CNTDF exposerait les OPS à recevoir les montants imposables avant des éventuels recours des contribuables et exclurait du fichier d'appel un nombre plus important de nouveaux demandeurs de prestations puisque ce fichier serait constitué plus tôt.

Enfin, compte tenu du mode de calcul actuel de l'allocation de solidarité spécifique sur douze mois glissants, Pôle emploi n'est pas destinataire des données du CNTDF.

### **2.5.2. Les limites techniques des échanges en place, les besoins communs de connaître les montants de prestations sociales et la démarche « Dites-le nous une fois » imposent des améliorations des échanges entre données fiscales et sociales et de leur pilotage**

La modernisation du mode de délivrance des prestations sociales proposée plus bas ne remet pas en cause le besoin de données fiscales pour le calcul des bases ressources, même si les types de revenus utilisés par ce canal ne concerneraient plus les salaires et les revenus issus du versement de prestations par les OPS (cf. paragraphe 4.1).

Les limites des données transmises par le CNTDF exposées au paragraphe précédent pourraient être atténuées voire levées en menant des travaux techniques entre la DGFIP et les OPS concernés afin d'adapter la procédure de transfert en vue d'une plus large automatisation du calcul des bases ressources :

## Rapport

- ◆ la mise en place d'un travail rapproché entre la DGFIP et la CNAF sur les causes d'échec d'appariement permettrait d'augmenter la part de bénéficiaires pour lesquels les ressources sont connues automatiquement par la source fiscale ;
- ◆ la réflexion commune entre la DGFIP, la CNAF et la CCMSA à une solution de consultation des avis d'imposition en temps réel ou encore à la mise en place d'une solution flexible de transmission des rectifications sur les avis d'imposition<sup>34</sup> permettrait de ne plus demander aux nouveaux bénéficiaires leur avis d'imposition et de rapprocher le calendrier de mise à jour des bases ressources de la date de mise à jour du taux PAS. Lors de la réunion du comité de simplification<sup>35</sup> du 4 mai 2016 animé par la DSS, la DGFIP a présenté aux OPS l'API (interface de programmation applicative) « Impôt particulier » qu'elle souhaitait mettre en place notamment pour répondre aux besoins de la CNAF sur la prime d'activité. Selon la CNAF, cette API n'a pas été mise en place à ce jour.

De plus, les contrôles des OPS sur le patrimoine, pris en compte dans les bases ressources des aides au logement notamment, pourraient être enrichis en utilisant le fichier FICOBA de la DGFIP<sup>36</sup> sur la détention de livrets exonérés d'impôt mis à disposition des OPS. Ils pourraient aussi utiliser la liste des foyers redevables de la taxe foncière, qui permet de connaître l'existence d'un patrimoine foncier pour une partie des allocataires, même si l'identité des redevables dans les fichiers fiscaux ne peut pas toujours être rapprochée de leurs identifiants dans la sphère sociale. Autre exemple, le contrôle mis en place pour exclure les étudiants rattachés à un foyer fiscal soumis à l'impôt annuel de solidarité sur la fortune (ISF) du droit aux allocations logement<sup>37</sup> s'appuie sur des informations communiquées par la DGFIP. Selon la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages<sup>38</sup> et la CNAF, la bonne qualité des échanges d'information a permis que ce contrôle soit mis en place dans des conditions très satisfaisantes.

De manière plus large, le rapport IGAS-IGF de 2015 sur l'optimisation des échanges de données entre organismes de protection sociale<sup>39</sup> pose le constat que les échanges mis en place entre la DGFIP et les OPS sont ponctuels et contraints par leur cadre juridique. Ils se développent néanmoins, par exemple avec la mise à disposition de FICOBA aux OPS. Le rapport préconise une intensification de ces échanges pour la juste appréciation des droits et le contrôle ainsi que la mise en place d'un groupe de travail entre la DSS, la DGFIP et les OPS « *pour étudier les moyens d'améliorer l'accès de ceux-ci aux données fiscales, en tirant parti des opportunités fournies par les DGE* ». Ce groupe de travail n'a pas été créé à ce jour.

Au-delà des échanges entre administrations sociales et fiscales, le besoin de connaître les montants de prestations sociales est commun à la DGFIP et aux OPS versant des prestations sous condition de ressources. La construction par la seule DGFIP de PASRAU, regroupant les montants imposables de prestations sociales versées, est compréhensible dans le contexte des délais exigeants de la mise en œuvre du PAS. Le choix de confier sa mise en œuvre au GIP-MDS a permis de maintenir un lien avec la sphère sociale. Mais la mission considère qu'il ne faut pas maintenir sur le long terme un fonctionnement avec une insertion faible de la sphère sociale. Au contraire, la mutualisation des outils répondant à des besoins communs doit être envisagée autant que possible.

---

<sup>34</sup> Actuellement la CNAF reçoit après le 31 mars N+2 les rectifications connues entre la première constitution des fichiers de revenus de l'année N par le CNTDF et le 31 janvier N+2.

<sup>35</sup> Le comité de simplification vient en appui du comité de pilotage de la simplification et de la modernisation du service public de la Sécurité sociale (COPISSIMO), s'inscrivant dans la démarche de simplification initiée en 2012.

<sup>36</sup> FICOBA est en cours de mise à disposition aux OPS.

<sup>37</sup> Article 143 de la loi de finances pour 2016.

<sup>38</sup> Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer.

<sup>39</sup> Rapport IGAS n° 2015-090R1 – IGF n°2015-N-055

## Rapport

Enfin, la démarche « *Dites-le nous une fois* » engage la logique d'échanges entre administrations pour limiter voire à terme interdire les demandes aux particuliers ou aux entreprises d'informations déjà connues des administrations. En cible, l'utilisateur serait dispensé de la fourniture d'informations et/ou pièces justificatives dans le cadre de ses démarches, si celles-ci ont déjà été fournies ou si elles sont produites par l'administration elle-même. Dans cette optique, avec un périmètre et un calendrier qui ne sont pas encore définis dans l'attente des décrets d'application prévus par l'ordonnance n° 2015-1341 du 23 octobre 2015 relative aux dispositions législatives du code des relations entre le public et l'administration, les OPS pourraient ne plus pouvoir solliciter les allocataires pour connaître leurs avis d'imposition, et l'administration fiscale pourrait ne disposer des montants imposables de prestations versées qu'en passant par les OPS.

L'article 3 du décret n° 2002-771 du 3 mai 2002 portant création de la procédure de transfert des données fiscales institue un comité pour la gestion courante des échanges du CNTDF. En pratique, le comité s'est réuni au lancement du CNTDF mais ne s'est plus réuni depuis au moins sept ans selon la DGFIP. Des échanges bilatéraux permettent d'informer les organismes des évolutions dans les données fiscales et de faire remonter à la DGFIP leurs besoins d'évolution concernant les données à transmettre. Mais ces échanges sur les ajustements courants paraissent insuffisants à la mission. Qu'il s'agisse d'optimiser l'alimentation automatique des bases ressources à partir des informations fiscales, d'enrichir le contrôle des OPS, de réfléchir conjointement à la connaissance des montants de prestations versées ou de préparer la suppression des demandes de pièces justificatives issues des administrations, les échanges de données entre la DGFIP et la sphère sociale doivent faire l'objet d'une concertation étroite, aux niveaux stratégique et opérationnel.

**Proposition n° 4 : La mission préconise la mise en place d'une instance de pilotage stratégique sur les échanges de données fiscales et sociales entre la DGFIP et la sphère sociale, copilotée par la DSS et la DGFIP. Compte tenu de la nature technique des travaux, il semble indispensable d'accompagner cette instance stratégique d'un comité opérationnel. Ce comité se substituerait à l'actuel comité pour la gestion courante des échanges du CNTDF dont il reprendrait les attributions en les élargissant à l'expertise technique de tous les échanges entre les administrations fiscales et sociales.**

L'instance de pilotage stratégique aurait vocation à :

- ◆ tracer une trajectoire des échanges de données tenant compte des besoins communs et des besoins d'échanges dans l'optique de la démarche « *Dites-le nous une fois* » et dans la recherche de mutualisation autant que possible ;
- ◆ prioriser les travaux techniques à mener pour y parvenir.

Les premiers travaux du comité opérationnel sur les échanges entre les administrations fiscales et sociales devraient viser à :

- ◆ résoudre les difficultés techniques qui freinent l'automatisation totale du calcul des bases ressources des prestations familiales et des allocations logement en engageant des travaux pour réduire le taux de bénéficiaires CNAF non retrouvés dans les fichiers fiscaux et en poursuivant la recherche d'une mise à disposition en temps réel des avis d'imposition qui ne figurent pas dans l'échange annuel ou des rectifications le cas échéant ;
- ◆ rapprocher le calendrier de mise à jour des prestations de celui du taux PAS par une anticipation des échanges entre la DGFIP et la CNAF et la CCMSA pour que la prise en compte des déclarations fiscales N-1 pour les prestations sociales en septembre N ;
- ◆ poursuivre ou engager les échanges de données visant à améliorer les contrôles des OPS ou de la DGFIP.

**Proposition n° 4a : Engager des travaux entre la CNAF et la DGFIP pour réduire le taux de bénéficiaires CNAF non retrouvés dans les fichiers fiscaux.**



**Proposition n° 4b** : Poursuivre les travaux pour une mise à disposition en temps réel des avis d'imposition qui ne figurent pas dans l'échange annuel ou des rectifications le cas échéant.

**Proposition n° 4c** : Étudier une anticipation des échanges entre la DGFIP et la CNAF et la CCMSA pour que la prise en compte des déclarations fiscales N-1 pour les prestations sociales ait lieu au plus près du changement de taux de PAS en septembre N.

**Proposition n° 4d** : Poursuivre ou engager les échanges de données visant à améliorer les contrôles des OPS ou de la DGFIP, notamment par la mise à disposition du fichier de la taxe foncière aux OPS.

La DGFIP indique être ouverte à une réflexion collective permettant de coordonner les échanges de données. Pour sa part, la DSS est en train d'organiser une expression de besoins consolidée et harmonisée de données de la DGFIP à partir des demandes des OPS.

Les propositions de modernisation de la délivrance des prestations sociales supposent que d'autres organismes disposent des données fiscales (cf. paragraphe 4.1). Par exemple, le recours au mode de calcul désynchronisé pour l'allocation de solidarité spécifique (ASS) nécessite que Pôle emploi dispose des revenus imposables d'activité des travailleurs non salariés et des revenus imposables du patrimoine dans le même calendrier que la CNAF et la CCMSA.

**Proposition n° 5** : Intégrer Pôle emploi dans les échanges d'informations fiscales pour assurer à terme un calcul automatisé de l'ASS sur le schéma préconisé dans la proposition 25.

### **3. La prise en compte contemporaine et automatique des salaires dans les bases ressources peut être rendue possible par la DSN, elle peut aussi le devenir pour les montants des revenus de remplacement et des autres prestations versées en construisant un système d'échanges entre organismes**

#### **3.1. La DSN permet une connaissance contemporaine des salaires pour un pré-remplissage des déclarations puis, après s'être assuré de leur fiabilité, une alimentation automatique pour la mise à jour des bases ressources**

##### **3.1.1. La DSN est la seule déclaration mensuelle comportant les salaires versés, elle est issue de la gestion de la paie par les employeurs**

Les revenus salariaux font principalement l'objet de deux types de déclarations :

- ◆ la déclaration annuelle des revenus par les contribuables ;
- ◆ la déclaration mensuelle des employeurs dans le cadre de la DSN obligatoire pour tous les employeurs de droit privé à partir du 15 mai 2017<sup>40</sup>, accompagnée jusqu'en 2018 d'une déclaration annuelle de données sociales (DADS), récapitulant les salaires et l'activité de l'année écoulée.

La DSN est donc la seule déclaration mensuelle des salaires.

---

<sup>40</sup> Décrets n° 2016-611 du 18 mai 2016 fixant les dates limites pour la transmission obligatoire de la déclaration sociale nominative et n°2016-1567 du 21 novembre 2016 relatif à la généralisation de la déclaration sociale nominative.

## Rapport

La DSN est constituée d'une déclaration mensuelle dématérialisée émise par les établissements employeurs de salariés et de déclarations événementielles fournissant des signalements en cours de mois sur des changements de situation. Elle se substitue à la quasi-totalité des déclarations sociales<sup>41</sup> tout en réduisant le nombre d'informations demandées.

Les données de la DSN sont directement construites à partir du logiciel de paie des entreprises. La DSN est considérée comme le dernier acte de la paie, ce qui permet d'automatiser une grande partie de la charge de constitution des déclarations.

Les DSN mensuelles sont constituées d'informations financières agrégées au niveau de l'établissement et d'informations nominatives. L'information est structurée autour de l'identité du déclarant, la période déclarée, l'identification de l'individu recevant le versement (par son numéro d'identification au répertoire-NIR certifié par le système national de gestion des identifiants-SNGI<sup>42</sup>) et du montant de versement.

Après leur déclaration, les entreprises reçoivent un compte rendu métier qui les informe sur les anomalies non bloquantes rencontrées dans leur déclaration et sert de vecteur d'information sur le taux de PAS.

La DSN doit être établie tous les mois pour le 5 ou le 15 du mois<sup>43</sup>. Elle indique principalement les activités et salaires du mois de paie précédent. **Ainsi, hors cas particuliers, les salaires versés un mois M sont disponibles dans la DSN à partir du 15 du mois M+1.**

En cas d'erreur, les DSN peuvent être rectifiées a posteriori par les employeurs, dans une logique mensuelle, sans attendre la fin de l'année.

La DSN est obligatoire pour les employeurs de droit privé à partir du 15 mai 2017<sup>44</sup>. Les salaires déclarés par un dispositif simplifié<sup>45</sup> seront aussi disponibles mensuellement en DSN à partir de 2017 ou 2018. Les employeurs publics rentreront dans le dispositif DSN dans un calendrier différent : à l'exception de certains établissements publics, ils ne sont pas soumis à l'obligation de déclaration en DSN à partir de 2017 mais à la date butoir générale du 1<sup>er</sup> janvier 2020<sup>46</sup>. Enfin, d'autres salaires ne seront pas déclarés en DSN, comme ceux versés par des particuliers employeurs pour des services à la personne ou de la garde d'enfant ou encore ceux versés par une entreprise en redressement judiciaire. **Ainsi, la DSN ne comportera pas les salaires versés par tous les employeurs publics avant 2020 et ne concernera pas les salaires versés par les particuliers employeurs ou dans certaines situations spécifiques.**

---

<sup>41</sup> Déclaration mensuelle des mouvements de main d'œuvre ; enquête mensuelle sur les mouvements de main d'œuvre ; attestation de salaires pour les indemnités journalières maladie, maternité, paternité, pour les régimes général et agricoles de Sécurité sociale ; attestation employeur destinée à Pôle emploi ; formalité de radiation auprès des organismes complémentaires qui gèrent des contrats de prévoyance collective obligatoire ; relevé mensuel de mission pour les entreprises de travail temporaire ; formalités de recouvrement pour les URSSAF, la MSA, les institutions de retraite complémentaire, les institutions de prévoyance et pour d'autres régimes et à partir de 2018, déclaration annuelle des données sociales.

<sup>42</sup> Le SNGI est mis en œuvre par la caisse nationale d'assurance vieillesse pour le compte de l'ensemble des organismes de protection sociale.

<sup>43</sup> Cahier technique DSN phase 3, norme d'échange des données sociales optimisée (NEODES).

<sup>44</sup> Décrets n° 2016-611 du 18 mai 2016 fixant les dates limites pour la transmission obligatoire de la déclaration sociale nominative et n°2016-1567 du 21 novembre 2016 relatif à la généralisation de la déclaration sociale nominative.

<sup>45</sup> Titre emploi service entreprise (TESE), chèque emploi associatif (CEA) et titre emploi service agricole (TESA).

<sup>46</sup> Article 13 de l'ordonnance n°2015-682 du 18 juin 2015 relative à la simplification des déclarations des employeurs.

### 3.1.2. Le modèle de la DSN facilite la normalisation des données

Le contenu de la DSN suit une norme d'échange mise en place en lien avec les organismes utilisateurs des déclarations et avec des échanges avec les éditeurs de logiciels de paie. Cette « *norme d'échanges optimisée des données sociales* » (NEODES), fait l'objet d'un cahier technique décrivant précisément les informations attendues.

La centralisation dans la DSN des informations des différentes déclarations sociales conduit à juxtaposer les différentes notions relatives à l'activité salariée nécessaires aux organismes destinataires des déclarations. Par exemple, les notions de salaire disponibles dans la DSN sont nombreuses : rémunération nette fiscale, montant net versé, rémunération brute non plafonnée, salaire brut soumis à contributions d'assurance chômage, salaire rétabli reconstitué, salaire de base et une liste de 37 indemnités notamment.

Cette juxtaposition facilite le recensement des différentes notions utilisées dans les différentes réglementations et rend évident le besoin de normalisation. Le comité de normalisation des données sociales déclaratives et de leurs échanges pilote et coordonne les réflexions. Il est à noter que son président est aussi le chef de la mission interministérielle chargée du pilotage et de la mise en œuvre de la DSN, qui a entre autres pour objectif de veiller à la prise en compte des objectifs de simplification des données sociales. Cela témoigne de la grande proximité entre DSN et démarche de normalisation.

En dehors des travaux sur les notions de salaires, les travaux de normalisation engagés par le comité de normalisation des données sociales déclaratives et de leurs échanges a pour l'instant porté principalement sur les notions d'effectif salarié et sur certaines assiettes internes à la sphère sociale.

Ainsi, le modèle de la DSN peut être considéré comme un facilitateur de la démarche de normalisation.

### 3.1.3. La réussite de la montée en charge de la DSN est à mettre en relation avec la gouvernance du projet s'appuyant sur une concertation très structurée

La montée en charge de la DSN est une réussite : 90 % des entreprises déclarent en DSN en mars 2017 selon le GIP-Modernisation des déclarations sociales (MDS), ce qui rend dès à présent possible l'abandon de certaines déclarations, dont celles pour le recouvrement des cotisations sociales.

Le modèle de gouvernance mis en place pour la DSN a ainsi permis d'offrir une réponse opérationnelle aux besoins des OPS et des entreprises. Cette gouvernance accorde une place importante au ministère des affaires sociales et au ministère chargé du budget, la mission interministérielle chargée du pilotage et de la mise en œuvre de la DSN étant placée sous leur responsabilité.

La gouvernance de la DSN est répartie entre un niveau de pilotage et un niveau opérationnel (cf. encadré 2) :

- ◆ le pilotage et la coordination des travaux sont assurés par la mission interministérielle chargée du pilotage et de la mise en œuvre de la DSN ;
- ◆ la maîtrise d'ouvrage opérationnelle est assurée par le GIP-MDS. Les instances du GIP-MDS associent largement les OPS et les représentants des employeurs mais aussi des organisations de salariés. Le comité de pilotage mensuel de la DSN est élargi à des acteurs qui ne sont pas membres du GIP comme la DGFIP. L'ensemble des acteurs participe aux réunions techniques.

## Rapport

L'organisation mise en place vise à répondre aux besoins des OPS utilisateurs des déclarations qui disparaissent au profit de la DSN. Les besoins de l'administration fiscale pour le prélèvement à la source ont aussi été pris en compte. Les autres utilisations n'ont pas été prioritaires dans la première étape de conception et de généralisation de la DSN. C'est notamment le cas des besoins exprimés par Pôle emploi.

### 3.1.4. Le pré-remplissage des déclarations de ressources par les salaires issus de la DSN est possible sans délai, l'alimentation automatique nécessite de s'assurer de la fiabilité de ces salaires et d'offrir une possibilité de rectification à l'allocataire

Dans tous les cas, un pré-remplissage des déclarations par les montants de la DSN avec validation du demandeur est possible. Il permettrait de simplifier le remplissage des déclarations pour les demandeurs tout en limitant les risques d'erreurs déclaratives ou de fraude. Cette étape de pré-remplissage pourrait constituer une première étape à la fiabilisation des données de la déclaration trimestrielle de ressources pour le RSA et la prime d'activité, puisqu'elle fait l'objet de compléments et d'une validation par les allocataires.

Pour une automatisation du calcul des bases ressources, l'article L. 114-8 du code des relations entre le public et l'administration définit le cadre d'une utilisation de données issues d'une autre administration à condition d'informer les allocataires de l'utilisation de ces données ainsi que de leurs voies de rectification<sup>47</sup>. Pour que cela s'applique de manière effective à la DSN et aux bases ressources, cet échange doit être mentionné dans le décret prévu par l'article L. 114-9 du même code, qui est en cours de rédaction.

**Proposition n° 6 : Inscrire la transmission de la DSN à la CNAF et la CCMSA dans le décret d'application de l'article L. 114-9 du code des relations entre le public et l'administration pour donner un cadre juridique à l'utilisation automatique de la DSN dans l'alimentation des bases ressources.**

Toutefois, même si l'utilisation des salaires de la DSN est possible juridiquement et techniquement, cette source de données présente des spécificités par rapport aux données administratives courantes dont l'administration est garante de la qualité. La DSN est une obligation déclarative pour les employeurs. Elle est conçue pour être le dernier acte de la paie des entreprises, elle est directement issue des logiciels de paie. Le bulletin de paie est aussi produit par les logiciels de paie. Une cohérence entre la DSN et le bulletin de paie et la DSN est donc en principe acquise. Mais les premiers tests indiquent que la DSN présente des différences par rapport au bulletin de salaire. De plus, selon la maîtrise d'ouvrage stratégique de la DSN<sup>48</sup>, les informations indiquées dans la DSN n'ont pas de valeur juridique. Le document qui fait foi reste le bulletin de paie.

Le risque d'erreur temporaire des salaires portés dans la DSN est explicite dans l'article R. 133-13 du Code de la Sécurité sociale : « *La délivrance du certificat de conformité ne fait pas*

---

<sup>47</sup> Article L114-8 du code des relations entre le public et l'administration: « *Les administrations échangent entre elles toutes les informations ou données strictement nécessaires pour traiter une demande présentée par le public ou une déclaration transmise par celui-ci en application d'un texte législatif ou réglementaire. (...)*

*Une administration chargée de traiter une demande ou une déclaration mentionnée à l'alinéa précédent fait connaître à la personne concernée les informations ou données qui sont nécessaires à cette fin et celles qu'elle se procure directement auprès d'autres administrations françaises, qui en sont à l'origine ou qui les détiennent en vertu de leur mission.*

*Le public est informé du droit d'accès et de rectification dont dispose chaque personne intéressée sur les informations et données mentionnées au présent article. »*

<sup>48</sup> Devenue depuis le 5 mai 2017 la mission interministérielle chargée du pilotage et de la mise en œuvre de la DSN.

## Rapport

*obstacle aux demandes effectuées auprès de l'employeur par les organismes, les administrations ou les salariés, de rectifier ou mettre à jour les données inexactes ou incomplètes dans la déclaration sociale nominative du ou des mois suivants. »*

De plus, comme tout nouvel outil informatique, durant sa période de démarrage, la DSN pourra comporter des salaires erronés du fait du temps de rodage du processus d'alimentation ou du système d'information.

Dans le cas particulier de la DSN, le sujet de la responsabilité en matière de qualité des salaires portés dans la DSN apparaît donc complexe. La mission estime qu'elle devrait être partagée entre :

- ◆ l'administration en charge de la DSN, garante de l'intégrité des données reçues ;
- ◆ l'employeur, tenu de faire une déclaration exacte avec un certain délai.

Elle juge que le salarié devra pouvoir limiter les risques d'erreur résiduelle en contrôlant les salaires utilisés pour ouvrir ses droits à prestations. Des actions de fiabilisation des salaires devront aussi être engagées par les administrations utilisatrices de la DSN.

Le nouveau portail des droits sociaux [mesdroitssociaux.gouv.fr](http://mesdroitssociaux.gouv.fr) paraît être l'instrument indiqué pour procéder à ces rectifications. Ce portail, ouvert depuis mars 2017, vise à offrir à tous les assurés sociaux un accès personnel à leurs droits sociaux. Le décret fondateur de ce portail prévoit que les données de ressources issues de la DSN puissent être mises à disposition des salariés dans un cadre d'accès sécurisé<sup>49</sup>. Le recours à ce portail pour les demandes de rectification des droits pourrait permettre de centraliser les améliorations apportées à la DSN afin qu'elles bénéficient à l'ensemble des administrations utilisatrices.

**Proposition n° 7 : Prévoir une possibilité de rectification des salaires de la DSN à la demande des salariés. Le portail des droits sociaux [mesdroitssociaux.gouv.fr](http://mesdroitssociaux.gouv.fr) pourrait être utilisé pour la consultation et les demandes de rectification des salariés.**

Par ailleurs, les droits aux prestations versées par l'organisme ayant été initialement informé d'une erreur portant sur une donnée issue la DSN, devront pouvoir être mis à jour sur présentation des bulletins de paie, sans attendre la rectification de la donnée à la source.

La CNAF a engagé le lancement d'une évaluation sur données réelles à partir de juin ou juillet 2017 pour apprécier la possibilité d'utiliser la DSN sur le contrôle des situations professionnelles et des ressources d'activité des bénéficiaires du RSA et de la prime d'activité. Cette évaluation gagnerait à être étendue aux autres prestations versées par la CNAF et la CCMSA. Au-delà de la fiabilité des salaires qui devra être examinée, elle devra produire des indications sur le délai nécessaire pour que les déclarations des salaires et leurs corrections soient stabilisées.

**Proposition n° 8 : Étendre l'évaluation menée par la CNAF sur l'utilisation de la DSN pour les bases ressources du RSA et de la prime d'activité à celles des allocations logement et allocations familiales relevant de la CNAF et de la CCMSA. Au vu du bilan de cette évaluation, notamment sur la qualité des salaires déclarés en DSN, définir le délai nécessaire pour assurer l'exhaustivité des déclarations et corrections et engager des actions de fiabilisation le cas échéant.**

Enfin, pour faciliter le suivi des droits par les allocataires, la CNAF et la CCMSA devront mettre en place des notifications adaptées pour leur indiquer tout changement de leurs droits. Ces notifications devront être conformes à la réglementation sur les décisions administratives prises sur la base d'un traitement algorithmique<sup>50</sup>.

---

<sup>49</sup> Article 2 du décret n°2017-351 du 20 mars 2017 portant création du traitement de données à caractère personnel dénommé « portail numérique des droits sociaux »(PNDS).

<sup>50</sup> Articles R. 311-3-1-1 et R. 311-3-1-2 du code des relations entre le public et l'administration.

## Rapport

**En conclusion, dans le cadre de l'attribution des droits sociaux, la mission estime que les gains de temps et de fiabilité apportés par la DSN ne doivent pas être écartés en raison des risques d'erreurs temporaires. Les salaires portés par la DSN doivent néanmoins pouvoir être rectifiés à la demande des salariés en cas d'erreur et faire l'objet d'une démarche de fiabilisation.**

### **3.1.5. L'utilisation de la DSN nécessitera des ajustements dans les règles de calcul des bases ressources que les travaux préparatoires doivent préciser**

La phase préalable à ces travaux préparatoires menée par la CNAF a mis au jour deux points pour lesquels l'information de la DSN ne permet pas de répondre aux exigences de la réglementation.

Tout d'abord, la disponibilité des informations le 18 du mois M+1 ne rend possible la connaissance des salaires que pour les deux premiers mois sur les trois à déclarer. Le remplissage des salaires du troisième mois à partir de la DSN n'est pas possible dans le calendrier actuel. Un remplissage des trois mois de la déclaration trimestrielle serait possible si le trimestre de déclaration des ressources était décalé d'un mois, faisant porter la déclaration de début M sur les salaires de M-4 / M-3 / M-2 au lieu de M-3 / M-2 / M-1. De plus, comme cela a été présenté plus haut, certains salaires pourraient n'être connus que mi M+2 ou pourraient être rectifiés tardivement, ce qui nécessiterait de décaler de deux mois au moins la période de référence. Les travaux expérimentaux menés par la CNAF devront permettre d'apprécier le délai nécessaire pour assurer l'exhaustivité et l'exactitude des salaires déclarés en DSN.

#### **Proposition n° 9 : Selon les résultats de l'évaluation sur les délais de complétude des salaires dans la DSN, décaler la période de calcul du RSA et de la prime d'activité.**

Par ailleurs, pour les prestations sociales qui s'appuient aujourd'hui sur les revenus déclarés à la DGFIP pour l'année N-2, l'abattement fiscal de 10 % pour frais professionnels ou les frais réels sont déduits des salaires pris en compte dans la base ressources. L'utilisation du salaire net imposable issu de la DSN ne permet pas de connaître chaque mois les frais professionnels réels. En l'absence d'adaptation, cela pénaliserait les foyers qui ont recours à ce mode de décompte des frais professionnels. Selon l'étude d'impact du projet de prélèvement à la source, l'option pour les frais réels est majoritairement reconduite par les ménages d'une année sur l'autre. Par conséquent, une solution transitoire simple serait de continuer à prendre en compte les abattements pour frais professionnels de l'année N-2 même si les salaires sont contemporains. Cette désynchronisation entre salaire et abattements n'étant pas satisfaisante, une déclaration contemporaine des frais professionnels pourra être envisagée dans un deuxième temps.

Ainsi, même sans modifier les concepts de salaire, l'utilisation de la DSN pour les salaires doit s'appuyer sur des travaux préparatoires avant toute application. L'extension de l'évaluation indiquée précédemment devrait permettre d'évaluer ces effets.

### **3.1.6. Le mode de mise à disposition des données de la DSN doit encore être précisé mais ne paraît pas bloquant**

La question de la mise à disposition des données de la DSN aux OPS n'est pas encore totalement résolue. Le développement récent de la base miroir<sup>51</sup>, organisant les données suivant une logique individuelle plutôt que déclarative, est particulièrement adaptée pour un accès en temps réel, pour des requêtes sur listes volumineuses ou unitaires.

Le mode de mise à disposition de ces informations aux OPS doit encore être précisé mais ne laisse pas présager de blocage. Les premières pistes évoquent la mise en place d'interfaces de programmation applicative (API) pour permettre un requêtage de masse ou individuel de la base miroir par les OPS dans un cadre maîtrisé par les administrateurs de cette base.

Lors de la déclaration trimestrielle de ressources de la prime d'activité, la mise à jour de la situation du foyer est aujourd'hui simultanée à la déclaration des revenus de ses membres alors que les changements dans la composition du foyer sont déclarés en temps réel pour le RSA. Pour assurer la mise à jour des revenus du foyer, le mode de mise à disposition des salaires de la DSN devra permettre une évolution permanente du périmètre des allocataires en offrant la connaissance des salaires en temps réel tout en assurant la confidentialité des salaires des salariés.

**Proposition n° 10 : Préciser le mode de mise à disposition des données de la DSN aux OPS à partir de la base miroir permettant d'assurer une connaissance des salaires sur des listes volumineuses d'allocataires ou en temps réel sur des données individuelles en assurant la confidentialité des données des salariés.**

### **3.2. Les micro-entrepreneurs et les gérants majoritaires de sociétés à responsabilité limitée se rapprochent du salariat par certains aspects**

Parmi les non-salariés, deux modalités d'exercice de leur activité trouvent une certaine proximité avec le salariat.

#### **3.2.1. Les chiffres d'affaires trimestriels des micro-entrepreneurs sont disponibles mais leur qualité doit être expertisée avant de pouvoir les prendre en compte de manière contemporaine et automatique dans les bases ressources**

Le dispositif des auto-entrepreneurs, requalifié en micro-entrepreneurs, a connu un succès important, avec plus d'un million d'inscrits en juin 2016<sup>52</sup>. Les revenus qu'ils retirent de cette activité sont limités, en moyenne de 410 € par mois en 2013, du fait de l'existence de plafonds et parce qu'il s'agit souvent d'une activité d'appoint. Fin 2014, près d'un tiers d'entre eux exerce une activité salariée, pour un revenu d'activité total moyen de 2 100 € par mois<sup>53</sup>.

Les chiffres d'affaires des micro-entrepreneurs sont actuellement déclarés mensuellement ou trimestriellement par les allocataires du RSA et de la prime d'activité. Ils ne sont pris en compte qu'à partir de la déclaration de revenus N-2 pour les prestations familiales et les aides au logement.

---

<sup>51</sup> La base miroir de la DSN, aussi appelée DAD@, sera alimentée à partir de juin 2017. Il s'agit d'une base de données structurée du point de vue de l'assuré et non du déclarant comme la DSN. Elle sera alimentée mensuellement pour refléter la dernière situation connue du salarié. Elle a été développée pour assurer une stabilisation mensuelle des données afin de constituer une information de référence du point de vue de l'assuré sans faire porter de risque sur le dispositif de production.

<sup>52</sup> Les micro-entrepreneurs fin juin 2016, Acof Stat n°245, janvier 2017

<sup>53</sup> Revenus d'activité des non-salariés en 2014, Insee première n°1627, décembre 2016.

## Rapport

Les micro-entrepreneurs sont des travailleurs non salariés. Mais leur statut laisse possible une substitution entre salariat et micro-entrepreneuriat. L'intensité des relations de dépendance économique les éloigne parfois de la situation de travailleurs indépendants. Aussi, le groupe de travail du Conseil national de l'information statistique (Cnis) sur la diversité des formes d'emploi<sup>54</sup> estime que le statut de micro-entrepreneur peut être considéré comme « *un équivalent fonctionnel des formes hyper flexibles du salariat* ». Dans ce contexte, il y aurait un intérêt à prendre en compte leurs revenus d'activité de manière contemporaine dans les bases ressources des prestations.

Les chiffres d'affaires des micro-entrepreneurs sont déclarés mensuellement ou trimestriellement à l'agence centrale des organismes de Sécurité sociale (Acos) et au régime social des indépendants (RSI) pour le calcul des cotisations sociales. L'information contemporaine est donc disponible d'un point de vue technique. Elle permettrait en théorie d'alimenter automatiquement les déclarations trimestrielles de ressources des allocataires du RSA et de la prime d'activité et de prendre en compte des revenus plus tôt pour les prestations familiales et les aides au logement. Mais elle souffre de plusieurs limites pour envisager une utilisation à court terme.

D'abord, les usages tant fiscaux que sociaux de ces chiffres d'affaires ne portent que sur les montants annuels. Les informations infra-annuelles transmises ne font pas l'objet de contrôle sur la qualité des déclarations de la part de l'Acos ou de la DGFIP, les assiettes fiscales et sociales calculés sur la base des chiffres d'affaires n'étant appréhendées autrement que dans une perspective annuelle.

De ce fait, ces informations ne paraissent pas utilisables sans étude complémentaire. La mission préconise de procéder à une évaluation, sur la base d'un échantillon, de la fiabilité des données infra-annuelle transmises à l'Acos par les micro-entrepreneurs. La qualité de ces données conditionnera en particulier la possibilité de pré-remplir les déclarations trimestrielles de ressources pour le RSA et la prime d'activité. S'agissant spécifiquement du RSA, le pré-remplissage de la déclaration trimestrielle des allocataires devra veiller à ménager la marge d'appréciation dont disposent les conseils départementaux pour l'attribution de cette prestation aux travailleurs non-salariés.

Par ailleurs, des délais de déclaration pourraient limiter une prise en compte très contemporaine de ces revenus, même si ce décalage temporel n'a pas pu être quantifié à ce stade. La mission préconise donc de mener une étude afin de mesurer le délai nécessaire pour disposer des chiffres d'affaires infra-annuels et de proposer une méthode de prise en compte plus contemporaine de ces revenus dans les bases ressources du RSA et de la prime d'activité, mais aussi des aides au logement et des prestations familiales.

Enfin, il convient de noter une difficulté en cas de « *franchissement de seuil* », dont il conviendra de mesurer l'ampleur en s'appuyant sur l'examen de données statistiques. Les franchissements de plafonds réglementaires en matière de chiffre d'affaires sont en effet susceptibles d'entraîner des allers-retours entre le statut du micro-entrepreneuriat et le statut de non-salarié de droit commun, source d'une instabilité éventuellement gênante pour une appréhension contemporaine des revenus.

**Proposition n° 11a : Viser une prise en compte contemporaine et automatisée des revenus professionnels des micro-entrepreneurs pour le calcul des prestations sociales, par communication de ces revenus par l'Acos et le RSI aux organismes délivrant ces prestations. Accompagner la réalisation de cet objectif par une fiabilisation des informations déclarées par les micro-entrepreneurs passant notamment par une augmentation des contrôles.**

---

<sup>54</sup>La diversité des formes d'emploi, rapport du groupe de travail présidé par Bernard Gazier Cnis, 2015-2016.



**Proposition n° 11b** : Conduire une étude pour évaluer la qualité des données infra-annuelles de chiffres d'affaires actuellement déclarées par les micro-entrepreneurs. Envisager le cas échéant, en partenariat avec l'Acoss et le RSI, des mécanismes visant à l'amélioration de la qualité des informations transmises.

**Proposition n° 11c** : Conduire une étude évaluant les délais nécessaires à la connaissance des chiffres d'affaires des micro-entrepreneurs ; proposer une méthode de prise en compte automatique et plus contemporaine des chiffres d'affaires tenant compte des limites imposées par ces délais.

### **3.2.2. Les rémunérations des gérants majoritaires des sociétés à responsabilité limitée pourraient alimenter automatiquement et de manière contemporaine les bases ressources à condition de faire l'objet d'une déclaration infra-annuelle**

Les rémunérations des gérants majoritaires des sociétés à responsabilité limitée sont assimilées fiscalement à des salaires soumis à l'impôt sur le revenu<sup>55</sup>.

La proximité des rémunérations des gérants majoritaires avec des salaires permet d'envisager leur prise en compte de manière contemporaine dans les bases ressources des prestations sociales. Ces rémunérations sont déjà prises en compte trimestriellement et de manière contemporaine dans les bases ressources du RSA et de la prime d'activité.

Toutefois, il n'existe pas de système d'information rassemblant ces montants afin de maintenir l'automatisation de la déclaration qui existe actuellement. Une éventuelle déclaration dans la DSN permettrait d'y remédier. Elle permettrait aussi d'alimenter de manière automatique la déclaration trimestrielle pour les allocataires du RSA et de la prime d'activité.

**Proposition n° 12** : Examiner la possibilité de la déclaration des rémunérations des gérants majoritaires des sociétés à responsabilité limitée dans la DSN afin de :

- ◆ prendre en compte ces revenus de manière contemporaine et automatisée dans la base ressource des prestations familiales et aides au logement ;
- ◆ alimenter automatiquement la déclaration trimestrielle des allocataires du RSA et de la prime d'activité.

### **3.3. Les échanges de montants de prestations entre OPS sont indispensables pour moderniser leur prise en compte dans les bases ressources**

Les bases ressources comportent d'autres revenus que les salaires notamment des revenus de remplacement comme les pensions de retraites ou les allocations de chômage ou d'autres prestations sociales qu'il faut pouvoir appréhender mensuellement pour moderniser la délivrance des prestations.

---

<sup>55</sup> Article 62 du Code général des impôts.

## Rapport

La démarche « *Dites-le nous une fois* » engage la logique d'échanges entre administrations pour limiter voire à terme interdire les demandes aux particuliers ou aux entreprises d'informations connues des administrations (cf. paragraphe 2.5.2). Les revenus des prestations sociales reçues pourraient ainsi, en cible, être fournis par les organismes qui les versent pour ne pas que les bénéficiaires aient à les déclarer. La DGFIP mobilise dès à présent les informations issues des OPS pour pré-remplir les montants de prestations imposables dans la déclaration de revenus. Pour le suivi du recouvrement du PAS, le flux PASRAU viendra compléter les transmissions annuelles des montants de prestations versés, pour celles qui sont imposables. Les échanges de données de montants de prestations versées sont donc déjà engagés du côté fiscal.

Les OPS versant des prestations sous conditions de ressources ont besoin de connaître les revenus de leurs allocataires issus de prestations sociales, imposables ou non. Actuellement, les revenus de remplacement entrant dans les bases ressources établies annuellement (prestations familiales et allocations logement) proviennent de la déclaration des revenus de l'année N-2. Les revenus pris en compte pour le RSA ou la prime d'activité sont déclarés trimestriellement par les allocataires ; ils sont complétés par des échanges bilatéraux entre Pôle Emploi d'une part et la CNAF et la CCMSA d'autre part sur la situation d'emploi et l'indemnisation du chômage. Une transmission automatisée entre OPS des montants de l'ensemble des prestations versées présenterait des atouts.

### **3.3.1. La connaissance des montants de prestations versées est nécessaire pour alléger la déclaration des allocataires tout en la fiabilisant et en rendant les bases ressources plus contemporaines**

En complément des salaires qui seront connus par la DSN, les prestations constituent des revenus dont la prise en compte contemporaine permettrait d'automatiser les bases ressources des allocataires du RSA et de la prime d'activité. Actuellement, les montants de prestations sont actuellement déclarés trimestriellement par ces allocataires, ce qui est facteur d'erreur induisant des coûts de gestion et de lourdeurs administratives pour un public fragile.

Actuellement, les bénéficiaires des prestations familiales et des aides au logement ne connaissent pas ces charges administratives puisque les prestations qu'ils reçoivent sont prises en compte automatiquement sur la base des déclarations de revenus de N-2. Comme exposé *supra* (cf. paragraphe 1.3), une plus grande contemporanéité de la prise en compte des prestations dans les bases ressources est poursuivie. La connaissance contemporaine des prestations versées par les OPS est indispensable pour rendre les bases ressources plus réactives tout en maintenant l'automatisme de leur calcul.

### **3.3.2. La connaissance précise des prestations pourra permettre d'étudier une refonte des bases ressources pour plus d'équité des barèmes**

La limitation des bases ressources des aides au logement aux revenus imposables présente un avantage opérationnel dans la mesure où les bases ressources sont mises à jour automatiquement à partir des données fiscales transmises par la DGFIP, sans solliciter les allocataires. Mais, dans certains cas, comme celui de l'ASPA présenté au paragraphe 1.1.4, la composition des bases ressources des prestations peut créer des interférences qui sont sources d'inéquité.

Ainsi, la disponibilité par les organismes débiteurs des aides au logement des montants montant d'ASPA perçus permettrait d'intégrer ces montants aux bases ressources sans alourdissement des démarches des allocataires. Au-delà de cet exemple, si les caisses disposaient des montants de prestation perçus, ces montants pourraient être intégrés aux bases ressources sans alourdissement des démarches des allocataires. Dans ce contexte, des évolutions des bases ressources pourraient être étudiées dans l'objectif d'assurer une plus grande équité.

### 3.4. Les outils actuels ne permettent pas d'échanger les montants de prestations versées entre OPS

Le rapport IGAS-IGF de 2015 sur l'optimisation des échanges de données entre organismes de protection sociale<sup>56</sup> a dressé l'inventaire des échanges existants. Il souligne que les échanges dématérialisés pour la gestion des prestations en espèces sont encore peu nombreux. En dehors de la transmission automatisée de déclaration de grossesse, les échanges recensés sont principalement bilatéraux, ne faisant intervenir qu'un organisme fournisseur et un organisme utilisateur.

Le répertoire national commun de la protection sociale (RNCPS), constitué pour les besoins de la lutte contre la fraude, mobilise au contraire tous les organismes de la prestation sociale obligatoire<sup>57</sup>. Ce répertoire indique les droits ouverts pour chaque bénéficiaire. Il est largement consulté par les OPS pour des fins de paiement à bon droit et de contrôle<sup>58</sup>. L'article L 114-12-1 du code de la Sécurité sociale prévoit que depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016 le RNCPS contient « également le montant des prestations en espèces servies par les organismes ». Cette disposition législative a rencontré des difficultés d'application et le RNCPS ne comporte pas aujourd'hui le montant des prestations.

La DSS a engagé une réflexion pour étudier comment inclure les montants dans le RNCPS. Les premiers travaux indiquent que la mise à disposition des montants est très coûteuse pour tous les organismes qui alimentent le RNCPS, quelle que soit leur taille.

De plus, les choix informatiques sous-jacents à la mise en œuvre du RNCPS reposent sur une consultation individuelle en temps réel, pouvant être multipliée en cas de requête sur une liste d'individus. L'infrastructure informatique actuelle n'est donc pas adaptée à des requêtes sur des millions d'individus qui seraient nécessaires pour connaître les montants reçus par les allocataires des prestations versées par les CAF<sup>59</sup>.

**Les outils constitués par les OPS sont soit bilatéraux soit conçus pour le contrôle. Ils ne permettent pas de se substituer aux déclarations des bénéficiaires pour connaître de manière fiable et contemporaine les montants de prestations qu'ils ont reçus. Dès lors, la question du système à développer pour échanger les informations entre organismes versant des prestations sociales reste entière.**

---

<sup>56</sup> Rapport IGAS n° 2015-090R1 – IGF n°2015-N-055

<sup>57</sup> Les organismes contributeurs au RNCPS sont ceux qui versent des prestations de la protection sociale obligatoire, de base ou complémentaire. Ces 90 organismes recouvrent un large champ d'organismes, il s'agit des caisses nationales du régime général, de celles des deux réseaux multirisques (CCMSA et caisse nationale du régime social des indépendants), de Pôle emploi et de l'AGIRC-ARRCO, des régimes spéciaux, des sections professionnelles de l'assurance vieillesse des professions libérales, des mutuelles délégataires du régime général d'assurance maladie et des caisses de congés payés

<sup>58</sup> Rapport IGAS n° 2015-090R – IGF n°2015-N-055-01.

<sup>59</sup> Avec l'infrastructure informatique actuelle, selon la CNAV, le RNCPS peut assurer 100 000 consultations par heure. À titre de comparaison, le fichier d'appel de la CNAF à la DGFIP comporte un peu plus de 20 millions d'individus, il serait donc traité par le RNCPS en un peu plus de deux mois et demi.

### **3.5. L'élargissement de PASRAU semble la solution la plus pertinente pour constituer un système d'échanges des montants de prestations entre OPS et avec la DGFIP**

La mise en place d'échanges systématiques entre organismes versant des prestations et ceux les mobilisant pour alimenter leurs bases ressources doit s'appuyer sur un modèle d'échange d'information tenant compte de leurs particularités :

- ◆ une partie des bases ressources mobilise des notions de montants fortement normalisées comme les montants imposables tandis que d'autres, notamment pour les bases ressources du RSA ou de la prime d'activité ont recours au revenu net perçu ;
- ◆ ces échanges doivent faire intervenir un grand nombre d'organismes de protection sociale en alimentation comme en utilisation, avec des échanges croisés nombreux ;
- ◆ ils doivent permettre un échange de données massives (il y a par exemple 20 millions d'individus dans le fichier d'appel de la CNAF à la DGFIP) ;
- ◆ ces échanges doivent présenter une bonne réactivité, une première piste de calendrier serait de pouvoir connaître les montants versés quinze jours après la fin du mois pour rester dans le calendrier de la DSN.

Par ailleurs, certaines prestations sont versées au foyer, comme les prestations familiales ou les aides au logement, alors que d'autres sont individualisées, comme les retraites. Mais ce sujet est actuellement résolu lors du traitement des données fiscales et ne sera pas abordé davantage dans ce rapport.

Deux modèles d'échanges se dégagent, l'analyse de leurs atouts et limites conduisent à en privilégier un des deux.

#### **3.5.1. Un système d'échanges par interrogation de données restant propriété des organismes versant les prestations nécessiterait une coordination importante et ferait peser une charge informatique lourde sur de nombreux organismes**

Dans la lignée du RNCPS, le premier modèle envisagé reposerait sur un échange de données restant propriété des organismes. Le RNCPS ne présentant pas à ce stade les conditions techniques pour une utilisation de masse (cf. paragraphe 3.4), des interfaces de programmation applicative (API) seraient développées.

Ce modèle se rapproche de celui de la Banque carrefour de la Sécurité sociale (BCSS), créée en 1990 en Belgique. Il a permis la simplification de la Sécurité sociale belge par un partage contrôlé et sécurisé de l'information relative aux assurés sociaux et aux employeurs. Dans le réseau informatique développé par la BCSS, l'enregistrement et la mise à jour des informations dont elles disposent incombe aux institutions publiques de Sécurité sociale.

Les API simplifient les échanges entre les logiciels ou données de deux systèmes informatiques. Cette technique est largement préconisée par le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) pour fluidifier les échanges de données entre administrations<sup>60</sup>. Il s'agit d'interfaces ouvrant l'accès à certaines fonctionnalités du logiciel et des données du fournisseur, sans nécessiter la connaissance du détail de la programmation de ce logiciel. Ce mode d'échanges d'information permet de mettre à disposition des informations en temps réel sur des requêtes de masse.

---

<sup>60</sup> Le système d'identification FranceConnect piloté par le SGMAP, permet de créer une circulation de l'information assuré par assuré sous réserve de son consentement mais ne permet pas un échange de données entre organismes.

## Rapport

La charge de développement et de maintenance pèse largement sur l'organisme qui met l'information à disposition et la rend disponible en continu. Comme la liste des organismes versant des prestations sociales obligatoires est très large, la création d'API représenterait un coût important pour ces nombreux acteurs. Ces coûts s'ajouteraient à ceux déjà engagés pour l'alimentation du RNCPS ou de PASRAU.

De plus, pour que ces API répondent aux besoins de l'ensemble des organismes, ces besoins doivent faire l'objet d'une coordination importante pour permettre le choix des échanges à mettre en place et des concepts à mobiliser. Cela suppose de s'appuyer sur une gouvernance forte pour assurer cette coordination.

**Dans le cadre de la modernisation de la délivrance des prestations sociales, ces limites constituent pour la mission des freins majeurs pour privilégier un développement coordonné d'API pour accéder aux montants de prestations versées.**

Ce modèle présenterait toutefois deux avantages :

- ◆ il pourrait tirer profit des données de rattachement centralisées par le RNCPS pour « éclater » un fichier d'appel d'un organisme devant calculer une base ressources entre les organismes versant des prestations aux individus de la liste.
- ◆ il serait compatible avec une centralisation intermédiaire des données par branche. Ainsi le suivi des montants des pensions de retraites dans les échanges inter-régimes de retraite (EIRR) pourrait servir de base pour la construction de l'API de mise à disposition des montants de retraite, moyennant des évolutions dans l'EIRR.

### **3.5.2. La substitution à PASRAU d'un flux déclaratif plus large permettrait de constituer des échanges de données sociales au profit des OPS et de la DGFIP de manière réaliste et en tirant profit des investissements récents des organismes**

#### **3.5.2.1. Un nouveau flux déclaratif pourrait élargir le contenu de PASRAU en s'y substituant afin de répondre aux besoins des OPS versant des prestations et de la DGFIP**

Le deuxième modèle s'inspire de la DSN, comme cela a été le cas pour PASRAU, développé très rapidement pour répondre à des besoins circonscrits. Il s'agirait donc d'un flux déclaratif mensuel issu des organismes versant des prestations.

Comme cela a été vu *supra* (cf. paragraphe 2.3), PASRAU ne répond pas en l'état aux besoins des organismes versant des prestations, mais présente un intérêt pour compléter la DSN des salaires qui n'y figurent pas, de manière temporaire ou pérenne.

Plusieurs évolutions seraient nécessaires pour que l'actuel flux PASRAU soit utilisable à la fois par la DGFIP et par les OPS versant des prestations sous condition de ressources :

- ◆ l'élaboration d'une nomenclature de prestations et l'ajout de la nature de prestation versée ;
- ◆ un élargissement aux prestations non imposables ;
- ◆ l'ajout de notions de revenus plus riches que les seuls montants imposables, par exemple les montants bruts des retraites pour le calcul de l'ASPA.

Cette **déclaration nominative complémentaire (DNC)** fournirait à la DGFIP et aux OPS les montants de prestations reçus par les allocataires de manière contemporaine et fiable avec un délai de mise à disposition de l'information proche de celui de la DSN, ce qui répond bien aux besoins pour la mise à jour des bases ressources.

## Rapport

Sous ces conditions, le nouveau flux déclaratif des montants de prestations versées, répondrait à la fois aux besoins de la DGFIP et à ceux des organismes versant des prestations sous conditions de ressources.

D'un point de vue opérationnel, l'élargissement de PASRAU en une déclaration nominative complémentaire permettrait de tirer profit des travaux engagés pour PASRAU, notamment pour l'élaboration des flux déclaratifs par tous les organismes versant des prestations. Pour ces organismes, le coût de mise en œuvre est plus réduit que celui résultant du développement des API et de la mise à disposition des données en continu.

Ce modèle présente aussi l'avantage de regrouper toute l'information dans des flux de données facilitant la transparence sur les concepts et ainsi leur normalisation qui est un objectif souhaité par la mission (cf. proposition 1). Il pourrait aussi offrir une information complémentaire sur les types de revenus, la fréquence de versement ou le fait que la prestation est versée au foyer ou à l'individu.

Il pourrait aussi continuer à servir de vecteur déclaratif des revenus salariaux hors DSN.

La connaissance du type de revenu dans la déclaration de type DSN sur les prestations sociales permettrait à la DGFIP de supprimer la collecte annuelle d'une information complémentaire à PASRAU.

**L'élargissement de PASRAU en une déclaration nominative complémentaire présente donc beaucoup d'atouts, sur la possibilité de mise en œuvre, sur la facilitation de la normalisation et l'exhaustivité des salaires.**

La question de la mise à disposition des données de la DSN aux OPS, qui doit encore être précisée sans pour autant paraître bloquante, se transpose naturellement à un modèle de déclaration nominative complémentaire. Un stockage selon une logique individuelle serait nécessaire, comme le prévoit la base miroir pour la DSN. La mise à disposition des informations aux OPS à partir de ce point de stockage devrait aussi être précisée.

Les aspects juridiques relatifs à la déclaration nominative complémentaire devront faire l'objet de travaux conjoints à la DSS et la DGFIP, pour compléter les textes fiscaux régissant la déclaration PASRAU.

Le calendrier de mise en œuvre de ce flux doit aussi faire l'objet d'études. La mission juge que le flux pourrait être mise en œuvre courant 2019.

**Proposition n° 13 : Mettre en place un système d'échanges de montants de prestations sur le modèle de la DSN, élargissant les informations collectées dans le flux PASRAU et s'y substituant. Cette déclaration nominative complémentaire (DNC) comporterait le détail des types de prestations versées, suivant une nomenclature commune à élaborer, des notions de revenus plus riches que le revenu imposable et porterait aussi sur les prestations non imposables. Elle compléterait la DSN pour les salaires qui ne peuvent y figurer, de manière transitoire ou pérenne.**

**3.5.2.2. La mise en œuvre opérationnelle de ce flux pourrait être confiée au GIP-MDS sous le pilotage de la mission interministérielle chargée du pilotage et de la mise en œuvre de la DSN**

La mise en place de la DSN a reposé sur une gouvernance forte, pilotée et coordonnée par la mission interministérielle chargée du pilotage et de la mise en œuvre de la DSN et portée au niveau opérationnel par le GIP-MDS associant largement les organismes et les autres partenaires. De plus le projet a fait l'objet d'une adhésion facilitée par l'échéance de suppression des déclarations auxquelles la DSN se substituait. Le modèle d'une déclaration nominative complémentaire devrait reposer également sur une gouvernance large, associant la DSS, la DGFIP et les organismes concernés. L'analyse des échanges de données entre la sphère fiscale et la sphère sociale a conduit la mission à préconiser la mise en place d'une instance de pilotage stratégique sur les échanges de données fiscales et sociales, copilotée par la DSS et la DGFIP. Cette instance aurait le bon positionnement pour assurer le pilotage stratégique de la déclaration nominative complémentaire.

La mission interministérielle chargée du pilotage et de la mise en œuvre de la DSN pourrait voir son périmètre élargi à la DNC afin d'assurer un pilotage, une coordination des travaux de mise en œuvre et une bonne articulation avec les autres projets tout en veillant à la simplification des données sociales.

Le pilotage opérationnel de PASRAU est aujourd'hui confié au GIP-MDS. Cette organisation a permis de rapprocher la conception de PASRAU de celle de la DSN tout en accordant une place centrale à la DGFIP. La mission préconise de confier au GIP-MDS le pilotage opérationnel de la déclaration nominative complémentaire.

**Proposition n° 14 : La gouvernance de la DNC serait portée par l'instance stratégique sur les échanges de données fiscales et sociales (cf. proposition 4), sous le pilotage et la coordination de la mission interministérielle chargée du pilotage et de la mise en œuvre de la DSN qui verrait son périmètre élargi à la DNC par une adaptation du décret n°2017-804<sup>61</sup>. Sa mise en œuvre opérationnelle serait confiée au GIP-MDS.**

**3.5.3. Le dispositif de gestion des échanges (DGE) constitue un cadre de gestion de nature à rationaliser les échanges**

Le dispositif de gestion des échanges (DGE) a été construit parallèlement au RNCPS pour permettre de procéder aux échanges de données dans un cadre de gestion centralisé. Le DGE vise à rationaliser les flux d'échanges de données entre organismes en leur offrant un cadre homogène, sécurisé et mutualisé<sup>62</sup>. Par contre, il ne décrit pas précisément le contenu métier détaillé de chaque échange, notamment sur les notions mobilisées. La plateforme technique du DGE est gérée par la CNAV.

Deux services sont actuellement disponibles dans le DGE : la diffusion des départs à la retraite des invalides et la diffusion des déclarations simplifiées de grossesse. L'échange entre la DGFIP et les organismes de protection sociale sur FICOBA devrait aussi passer par le DGE.

La DSS souhaite que tout nouveau flux d'échange concernant un OPS utilise les canaux du DGE. Cela permet de réduire les coûts de raccordement technique des opérateurs et d'assurer un suivi quantitatif des échanges.

---

<sup>61</sup> Décret n°2017-804 du 5 mai 2017 relatif à la création d'une mission interministérielle chargée du pilotage et de la mise en œuvre de la déclaration sociale nominative.

<sup>62</sup> Il propose un cadre de contractualisation, simplifie les dossiers pour la commission nationale de l'informatique et des libertés, standardise les messages, assure la sécurité des messages transmis, rend visibles les échanges existants et permet de mutualiser les outils.

## Rapport

Le DGE n'entre pas dans le cœur de chaque échange du point de vue du métier mais il peut se combiner avec les modèles d'échanges présentés précédemment. Dans le cas de la DSN et de la déclaration nominative complémentaire, les API qui pourraient être construites pour que les OPS exploitent les données centralisées dans les bases individuelles (comme la base miroir de la DSN) pourraient s'inscrire dans le cadre de gestion du DGE. Aussi la mission préconise que le système d'échanges de montants de prestations qui sera mis en place utilise le DGE, a minima pour la partie de mise à disposition des données.

**Proposition n° 15 : Utiliser le dispositif de gestion des échanges (DGE) pour mettre à disposition des OPS des montants de prestations sociales centralisés par la déclaration nominative complémentaire (cf. proposition 13).**

### **4. La modernisation de la délivrance des prestations sociales simplifiant les déclarations des bénéficiaires les plus fragiles et rendant les bases ressources plus contemporaines est réalisable à condition d'intensifier la coopération interministérielle et de tirer profit des nouvelles COG pour mobiliser tous les acteurs de la sphère sociale**

#### **4.1. Le schéma cible permet une automatisation de la déclaration des allocataires du RSA et de la prime d'activité et une plus grande contemporanéité de celle des prestations familiales et des aides au logement**

##### **4.1.1. Les salaires et les montants de prestations reçues pourraient être appréhendés de manière contemporaine et automatisée**

L'analyse des informations disponibles sur les différents types de revenus menée dans les annexes II et III permet de conclure que deux types de revenus peuvent être pris en compte de manière anticipée et fiabilisée :

- ◆ **les revenus salariaux**, pour lesquels la DSN est la source à privilégier pour disposer de données mensuelles, avec quelques points d'attention :
  - l'exhaustivité de la DSN peut être assurée grâce à une déclaration de type PASRAU élargie à des données plus riches ;
  - la fiabilité des salaires portés dans la DSN doit être assurée par une possibilité de rectification à la demande des salariés et la mise en œuvre des actions de fiabilisation qui seront identifiées à l'issue de premières évaluations ;
  - les évaluations engagées par la CNAF devront permettre de préciser le délai pour connaître exhaustivement les salaires dans la DSN, ce qui conduira à proposer une anticipation de la période déclarée pour le RSA et la prime d'activité ;
  - la notion de salaire net perçu utilisée actuellement pour le RSA et la prime d'activité devra être simplifiée en utilisant le salaire imposable corrigé des effets des contributions non déductibles ;
  - le mode de mise à disposition des données de la DSN reste à préciser ;
- ◆ **les prestations sociales**, imposables ou non imposables, à condition de mettre en place un système d'échanges entre organismes par une déclaration nominative complémentaire comportant leurs montants.



## Rapport

De plus, les chiffres d'affaires des micro-entrepreneurs et les rémunérations des gérants majoritaires des sociétés à responsabilité limitée gagneraient à être pris en compte de manière contemporaine une fois que les conditions auront été réunies pour cela (cf. paragraphe 3.2).

**Proposition n° 16 : Utiliser les salaires de la DSN et les montants de prestations issus d'une déclaration nominative complémentaire pour pré-remplir la déclaration trimestrielle du RSA et de la prime d'activité.**

**Proposition n° 17 : Utiliser les salaires de la DSN et les montants de prestations issus d'une déclaration nominative complémentaire pour alimenter de manière contemporaine les bases ressources des prestations familiales et des aides au logement, en maintenant un mode d'alimentation automatique.**

### **4.1.2. Hormis pour le RSA, les autres revenus imposables seraient pris en compte de manière désynchronisée mais automatisée**

En dehors des revenus mentionnés au paragraphe précédent, les autres revenus imposables ne peuvent être connus qu'à un rythme annuel grâce à la source fiscale (cf. annexe II). Son décalage important ne permet pas une prise en compte contemporaine de ces revenus dans les bases ressources.

Compte tenu des objectifs poursuivis par le RSA, une appréhension la plus contemporaine possible des revenus est requise, elle devrait de manière générale continuer à s'appuyer sur une déclaration complémentaire par les allocataires.

L'analyse qui suit étudie les possibilités de prise en compte automatique de ces revenus dans les bases ressources des prestations familiales, aides au logement, prime d'activité et, le cas échéant, RSA.

#### **4.1.2.1. De manière générale, dans une première étape, les revenus des travailleurs non salariés ne pourront être appréciés qu'à partir des déclarations de revenus**

Ce paragraphe étudie la prise en compte dans les bases ressources des revenus des travailleurs non salariés à l'exclusion des micro-entrepreneurs et des gérants majoritaires de sociétés à responsabilité limités, dont la situation est présentée au paragraphe 3.2.

Comme cela a été présenté *supra* (cf. paragraphe 2.1), la réforme du PAS n'introduit pas d'évolution majeure permettant de mieux appréhender les revenus professionnels des travailleurs non salariés dans une perspective infra-annuelle.

De plus, comme cela est présenté dans l'annexe III, les informations utilisées par les organismes en charge du recouvrement des cotisations sociales ne présentent pas d'avantage significatif par rapport aux déclarations de revenus en matière d'antériorité de la donnée disponible ou d'accès à une information infra-annuelle. En d'autres termes, ni le RSI ni la MSA pas plus que l'administration fiscale ne dispose actuellement de données contemporaines et fiables sur les revenus infra-annuels de cette population.

La mise en place d'un système d'auto-liquidation stricte, projet qui a notamment été porté par un certain nombre d'acteurs tels que la confédération des petites et moyennes entreprises (CPME), permettrait en théorie de surmonter cette difficulté. Ce mécanisme vise un calcul des appels de cotisations sociales pleinement contemporain des revenus de l'exercice en cours et ne nécessitant pas de régularisation *ex post*, ce qui implique obligatoirement l'appréhension des revenus professionnels des non-salariés de manière fiable à un niveau infra-annuel.

## Rapport

Cependant, outre les difficultés techniques qu'il y aurait pour de petites structures à évaluer et à déclarer les revenus professionnels exacts générés sur une période mensuelle ou trimestrielle, la nécessité de contrôler ces déclarations infra-annuelles rend cette perspective peu réaliste à court terme.

Plus généralement, la notion même de revenu infra-annuel peut être interrogée au plan économique pour cette population. En particulier, un BIC/BNC/BA<sup>63</sup> qui serait calculé de manière infra-annuelle pourrait présenter d'importantes variations en cours d'année, pouvant tenir au caractère fondamentalement cyclique de l'activité de l'unité de production (par exemple dans l'agriculture ou certains commerces).

Dans ces conditions, sans doute est-il dans certains cas plus pertinent du point de vue économique d'en rester à une vision annuelle permettant de lisser des variations saisonnières et de saisir une image globale plus représentative des revenus des travailleurs non-salariés. Cette question se pose pour le calcul des contributions sociales à acquitter et plus encore pour la détermination des bases ressources utilisées pour le calcul des prestations sociales.

Il convient de noter par ailleurs l'existence d'une autre difficulté : les bases ressources des prestations sociales retiennent les revenus professionnels appréciés selon une logique fiscale. Or, les différences entre l'assiette fiscale et l'assiette sociale peuvent être substantielles<sup>64</sup> pour les structures soumises à l'impôt sur le revenu. Aussi, il serait impossible de reconstituer, même de manière approximative, le revenu imposable à partir d'une assiette sociale contemporaine pour la majorité des travailleurs non salariés.

La difficulté à obtenir des données contemporaines infra-annuelles, fiables et directement utilisables pour le calcul des prestations est particulièrement problématique pour l'évaluation des droits au RSA et à la prime d'activité, qui répondent normalement à une logique de trimestrialité.

Pour les non-salariés exerçant dans le cadre d'une structure soumise à l'impôt sur le revenu, la donnée comptable correspondant à un revenu professionnel infra-annuel peut tout simplement ne pas exister. Ces difficultés conduisent à retenir aujourd'hui des principes d'évaluation des droits au RSA et à la prime d'activité dérogatoires par rapport aux autres revenus d'activité : le RSA et la prime d'activité sont calculés sur la base de revenus professionnels afférents à l'exercice N-2 ou N-1<sup>65</sup>. Ce décalage est particulièrement problématique au regard des fins poursuivies par ces aides, censées s'ajuster rapidement aux changements de situation de leurs bénéficiaires.

En outre, lorsque les non-salariés commencent leur activité ou affichent des revenus de référence négatifs, des règles de calcul spécifiques sont applicables, ces dernières pouvant se révéler peu pertinentes pour saisir la réalité de la situation sociale des personnes. En ce qui concerne spécifiquement le calcul des droits au RSA, l'hétérogénéité des méthodes d'évaluation suivant les territoires, qui résulte du pouvoir d'appréciation aux mains des conseils départementaux, complique encore l'analyse et participe d'une absence de lisibilité.

---

<sup>63</sup> Bénéfice commercial, bénéfice industriel et commercial ou bénéfice agricole. Il s'agit du revenu professionnel généré par un travailleur non salarié exerçant dans le cadre d'une structure directement imposée à l'impôt sur le revenu, telle qu'une société à responsabilité limitée individuelle n'ayant pas opté pour le régime d'imposition à l'impôt sur les sociétés.

<sup>64</sup> L'assiette sociale est a priori plus large que l'assiette fiscale, cette dernière réintégrant un certain nombre d'éléments tels que les cotisations sociales obligatoires et volontaires, ainsi que divers exonérations et abattements fiscaux.

<sup>65</sup> Hormis pour les micro-entrepreneurs et les rémunérations des gérants majoritaires de sociétés à responsabilité limitée.

## Rapport

Pour les prestations familiales et les aides au logement, cette difficulté à saisir les revenus professionnels des non-salariés ne constitue actuellement pas un facteur limitant, puisque l'ensemble des ressources des bénéficiaires portent sur N-2. La prise en compte contemporaine des revenus professionnels des salariés proposée dans le rapport induirait un écart de traitement entre non-salariés et salariés.

Pour les autres non-salariés générant un BIC, un BNC ou un BA, l'objectif de contemporanéité paraît donc difficilement atteignable. Il nécessiterait notamment de mettre place une norme comptable d'évaluation des bénéfices infra-annuels, mobilisable pour le calcul des prestations sociales ; cette approche paraît peu praticable, bien que certaines réalisations dans ce sens soient à mentionner dans le champ de la MSA.

Malgré toutes les réserves émises par la mission et si cette voie devait être investiguée sérieusement, ce calcul infra-annuel pourrait trouver à s'articuler avec une démarche plus globale portant sur l'auto-liquidation des cotisations, en vue d'envisager à plus long terme une automatisation du calcul des prestations sociales sur la base de revenus contemporains pour les non-salariés.

Une autre piste, moins exhaustive mais sans doute plus réaliste à moyen terme, consisterait à étendre la méthode d'évaluation des revenus pour les micro-entrepreneurs aux autres travailleurs non salariés, dès lors que ceux-ci auraient réalisé un chiffre d'affaires modeste, n'excédant pas les plafonds applicables aux micro-entrepreneurs. Dans ce cas, les règles portant sur la période de référence ou la fréquence de réactualisation des prestations seraient celles proposées pour les salaires. Cette approche n'ouvre pas de perspective d'automatisation et serait susceptible, s'agissant des revenus cumulés tirés du RSA et de la prime d'activité, de favoriser certains travailleurs indépendants dont l'activité est caractérisée par une saisonnalité marquée. Concernant ces deux aides, ces inconvénients paraissent toutefois largement contrebalancés par la perspective de voir bien mieux satisfait l'objectif de réactivité des prestations pour ceux des travailleurs indépendants dont la baisse importante du chiffre d'affaires refléterait un déclin structurel de leur activité. Pour les autres prestations sociales, telles que les aides au logement, cette évolution est peut-être moins nécessaire, d'autant qu'elle s'accompagnerait d'un recul en matière d'automatisation et d'un alourdissement de la gestion par rapport à aujourd'hui.

**Proposition n° 18 :** Pour les travailleurs non salariés qui ne relèvent ni du statut de micro-entrepreneur ni de celui de gérants majoritaire, étudier la possibilité de progresser dans le sens d'une appréhension contemporaine et automatisée des revenus professionnels pour le calcul des prestations sociales :

- ◆ à court terme, maintenir la règle générale de prise en compte des revenus professionnels afférent à N-2 et N-1 dès lors que l'information est disponible ;
- ◆ à moyen terme, transposer aux travailleurs indépendants générant un chiffre d'affaires ne dépassant pas les plafonds applicables aux micro-entrepreneurs la logique d'évaluation forfaitaire des revenus professionnels assise sur le chiffre d'affaires ; privilégier cette approche pour le calcul du RSA et de la prime d'activité ;
- ◆ à plus long terme, à l'issue d'une réflexion portant notamment sur le rapprochement des assiettes fiscale et sociale et sous réserve de la conception d'une méthode permettant d'identifier des revenus infra annuels économiquement pertinents, envisager la possibilité de concevoir un système d'auto-liquidation stricte permettant la connaissance contemporaine des revenus d'activité infra-annuels des travailleurs indépendants et leur prise en compte de manière automatique pour le calcul des prestations sociales.

### ***4.1.2.2. La prise en compte réactive des pensions alimentaires pour le RSA et la prime d'activité doit être maintenue, au détriment d'une plus grande automatisation***

Les pensions alimentaires entrent dans la composition des revenus de 9 % des foyers recevant des prestations sociales sous conditions de ressources<sup>66</sup>. Pour limiter les retards ou absences de paiement de ces pensions, la CAF gère une aide au recouvrement des pensions alimentaires. Toutefois, les pensions alimentaires perçues varient beaucoup d'une année sur l'autre : 40 % des foyers en bénéficiant connaissent une variation de plus de 1 000 € entre deux années<sup>67</sup>.

Actuellement, les prestations familiales et aides au logement appréhendent ces revenus par le biais de la déclaration fiscale N-2. Du fait de leur forte variabilité, il serait souhaitable de prendre en compte les pensions alimentaires reçues de manière contemporaine pour les allocataires de toutes les prestations. Mais cela interdirait toute automatisation du calcul de leurs bases ressources. Des solutions compensatoires individualisées permettant à l'allocataire de déclarer une baisse de pension depuis N-2 seraient trop coûteuses en gestion et ne seraient pas optimales du fait de leur profil asymétrique (déclaration à la baisse des revenus, non déclaration à la hausse des revenus).

Le calcul du RSA et de la prime d'activité prennent en compte les pensions alimentaires issues de la déclaration trimestrielle de l'allocataire pour les trois derniers mois écoulés. Les évolutions de pensions alimentaires sont prises en compte de manière très réactive, ce qui est cohérent avec les objectifs poursuivis par ces aides.

**La mission préconise de continuer à utiliser les pensions alimentaires de N-2 (au mieux N-1) déclarées à l'administration fiscale pour constituer la base ressources des prestations familiales et aides au logement. La mission recommande de maintenir le mode déclaratif actuel pour le RSA et la prime d'activité.**

### ***4.1.2.3. En dehors du RSA, la déclaration de revenus continuerait à alimenter les bases ressources pour les revenus du patrimoine imposables***

L'analyse menée dans l'annexe II sur les revenus fonciers et les autres revenus du patrimoine imposables indique qu'il n'existe pas de source plus fiable et plus réactive que la déclaration de revenus, même avec la mise en place du PAS.

De plus, la mission n'a pas identifié de solution opérationnelle pour approcher les revenus fonciers par le patrimoine foncier. Toutefois, une information sur les foyers payant la taxe foncière permettrait d'opérer des contrôles sur l'existence d'un patrimoine et de revenus fonciers.

Ces revenus présentent une variabilité assez importante, surtout pour ce qui concerne les revenus fonciers et les plus-values de cessions et même pour les tranches de revenus basses. Il n'est donc pas envisageable d'utiliser les déclarations de revenus pour connaître les revenus du patrimoine imposables des bénéficiaires du RSA, comme cela est le cas actuellement pour les bases ressources de la prime d'activité, des prestations familiales et des aides au logement.

Aussi la mission préconise de continuer à utiliser les déclarations de revenus pour l'alimentation automatique des revenus du patrimoine imposables pour les bases ressources de la prime d'activité, des prestations familiales et des aides au logement et de poursuivre la déclaration trimestrielle des allocataires du RSA pour ces revenus.

---

<sup>66</sup> Enquête revenus fiscaux et sociaux 2014, cf. annexe I.

<sup>67</sup> Direction de la législation fiscale, cf. annexe I.

## Rapport

**La mission préconise de continuer à utiliser les déclarations de revenus pour alimenter automatiquement les revenus du patrimoine imposables dans les bases ressources de la prime d'activité, des prestations familiales et des aides au logement à partir des revenus N-2 (au mieux N-1). La mission recommande de maintenir le mode déclaratif actuel pour le RSA pour ces revenus.**

### **4.1.3. Faute d'informations fiables, la mission ne peut recommander d'évolution sur la prise en compte des revenus du patrimoine non imposables**

#### **4.1.3.1. La question d'une simplification des bases ressources peut se poser**

Le souci de simplification pourrait conduire à supprimer les revenus du patrimoine non imposables dans les bases ressources des prestations sociales car ces revenus sont difficiles à appréhender. Cette orientation a été prise récemment pour la constitution de la base ressources de la prime d'activité est pour celle de la CMU-C. Mais, dans un autre sens pour préserver l'acceptabilité des aides au logement, la loi de finances pour 2016 a institué la prise en compte, dans leurs bases ressources, de tous les revenus du patrimoine, dès lors que celui-ci dépasse 30 000 € (hors résidence principale et outil de travail) même non imposable, en y ajoutant même les revenus potentiels du patrimoine non productif de revenus.

En dehors du cas des aides au logement, les revenus du patrimoine exonérés d'impôt entrent aujourd'hui dans les bases ressources du RSA, de l'ASPA, de l'ASI, et de l'allocation veuvage.

Le RSA est un minimum social spécifique qui repose sur une prise en compte exhaustive des revenus des bénéficiaires. Remettre en cause ce principe ne pourrait être envisagé que pour des revenus de montants très faibles et dont les coûts de recueil sont élevés, à l'issue d'une évaluation rigoureuse

La question du maintien ou non de ces revenus patrimoniaux dans les bases ressources des autres prestations peut être examinée au regard des statistiques fournies à la mission qui diffèrent selon les sources.

#### **4.1.3.2. Une étude est indispensable pour connaître les revenus du patrimoine non imposables avant toute évolution**

La prise de décision, à fort impact politique, d'une modification des bases ressources dans le sens d'une suppression générale (hors RSA) des revenus du patrimoine non imposables dans les bases ressources, ne peut reposer que sur une connaissance complète de ce que représentent ces revenus pour chaque prestation concernée en termes de nombre d'allocataires et de montant moyen perçu.

La mission a préconisé une étude qui devrait être menée par la CNAF et la CCMSA pour les aides au logement et par la CNAV pour l'ASPA, l'ASI et l'allocation veuvage afin d'établir, sur des échantillons représentatifs, la réalité des revenus du patrimoine non imposables perçus par les ménages de locataires (cf. proposition 3).

S'il apparaissait que cette source de revenus était négligeable, au-delà d'un certain seuil correspondant à une épargne de précaution raisonnable, il pourrait être envisagé une simplification sur le modèle de celle réalisée sur les bases ressources de la prime d'activité et de la CMU-C en prenant en compte les seuls revenus imposables dans les bases ressources.

## Rapport

Si, au contraire, ces revenus dépassaient sensiblement et de manière importante, le seuil correspondant à une épargne de précaution raisonnable<sup>68</sup>, il conviendrait de mettre au point un système de collecte des informations sur les revenus des livrets réglementés exonérés d'impôt pour intégrer leurs intérêts dans les bases ressources.

Dans ce dernier cas, il pourrait être proposé de supprimer la déclaration de patrimoine prévue dans la loi de finances pour 2016 pour demander le bénéfice des aides au logement laquelle est aujourd'hui difficilement applicable puisqu'elle réclame, faute de sources externes, une déclaration très complexe à remplir par des foyers à revenus modestes. Leurs revenus du patrimoine étant alors entièrement connus, il pourrait n'être exigé des demandeurs qu'une simple attestation de ne pas disposer d'une résidence secondaire en négligeant les autres éléments de patrimoine improductif probablement peu considérables pour ces foyers.

À court terme, la gestion de ce dispositif paraît néanmoins pouvoir être allégée en ne demandant le détail du patrimoine que lorsque celui-ci dépasse le seuil de 30 000 € (hors logement principal et biens professionnels) au-delà duquel le patrimoine non productif de revenu rentre en jeu dans le calcul de la base ressources.

**Proposition n° 19 : Dans l'attente des résultats de l'étude préconisée en proposition 3 pour envisager d'autres évolutions, simplifier la déclaration de patrimoine dans le cadre de l'examen des droits aux aides au logement en permettant aux bénéficiaires disposant d'un patrimoine inférieur à 30 000 € (hors logement principal et biens professionnels) de ne pas en décrire le détail.**

### **4.1.4. En cible, les revenus des allocataires du RSA et de la prime d'activité seraient pré-remplis, ceux des prestations familiales et aides au logement pourraient être anticipés partiellement sans remettre en cause leur automatisation**

#### **4.1.4.1. Le schéma cible reposerait sur une automatisation large et sur une prise en compte plus précoce d'une partie des revenus, les autres restant désynchronisés**

Disposer des salaires et des prestations versées par les OPS de manière fiable et contemporaine permet de proposer un schéma cible répondant au double objectif d'une plus grande automatisation des bases ressources et d'une anticipation de celles actuellement calculées sur la base de N-2.

Complétées par les déclarations fiscales N-2, la connaissance contemporaine et sécurisée des salaires à partir des DSN et des prestations à partir des DNC permettrait de :

- ◆ fiabiliser l'alimentation des déclarations de ressources du RSA en les pré-remplissant pour les salaires et les prestations reçus par les allocataires ;
- ◆ pré-remplir la plus grande partie de la déclaration de ressources de la prime d'activité ;
- ◆ anticiper la prise en compte des salaires et des prestations versées par les OPS dans les bases ressources des prestations familiales et aides au logement sans remettre en cause leur automatisation, mis à part pour la déclaration de patrimoine pour les aides au logement.

Pour le RSA, la présence de divers revenus non imposables dans la base ressources, ne permet pas d'envisager une automatisation totale de la déclaration. La déclaration pourrait en revanche être largement pré-remplie des salaires et prestations reçues par les allocataires puis complétées et validées par leur soin.

---

<sup>68</sup> Le seuil de 100 € représente 13 300 € d'épargne sur un livret A au taux actuel pendant un an.

## Rapport

La déclaration des ressources de la prime d'activité pourrait être pré-remplie des salaires, des prestations reçues et des revenus d'activité des non-salariés et du patrimoine connus avec décalage à partir des déclarations de revenus. Elle pourrait à terme être totalement automatisée sous réserve de la possibilité de connaître de manière contemporaine les chiffres d'affaires des micro-entrepreneurs et les rémunérations des gérants majoritaires de SARL et si les pensions alimentaires étaient prises en compte avec retard.

Pour les prestations familiales et aides au logement, les salaires et les prestations versées seraient alimentés de manière automatique et contemporaine à partir des DSN et DNC, sans nécessiter de validation de l'allocataire. Les autres revenus resteraient connus par les déclarations de revenus et verraient leur calendrier inchangé ou légèrement anticipé en prenant en compte les revenus N-2 dès septembre N-1 au lieu de janvier N.

Comme c'est le cas actuellement pour la prime d'activité, les bases ressources des prestations familiales et des aides au logement cumuleraient les revenus d'activité salariée et de remplacement contemporains avec les revenus d'activité non salariée, les revenus du patrimoine et les pensions alimentaires de l'année N-2. Ces revenus seraient désynchronisés par rapport aux revenus salariaux et aux prestations.

**Proposition n° 20 : Rendre plus contemporaines les bases ressources des prestations familiales et des aides au logement en cumulant les revenus d'activité salariée et les revenus de remplacement contemporains connus par la DSN et la DNC avec les revenus de N-2 pour ce qui concerne l'activité non salariée, les pensions alimentaires et les revenus du patrimoine, tout en maintenant l'automatisation de leur délivrance<sup>69</sup>.**

**Proposition n° 21 : Pré-remplir les déclarations trimestrielles du RSA et de la prime d'activité avec les salaires disponibles dans la DSN, les prestations connues grâce à la DNC et, pour la prime d'activité, les revenus d'activité non salariée et les revenus du patrimoine issus des déclarations fiscales.**

### ***4.1.4.2. La prise en compte des revenus contemporains doit faire l'objet d'un lissage***

Ce schéma cible nécessite de définir la méthode de prise en compte contemporaine des salaires et des prestations versées. En effet, dans le calcul des bases ressources, la période de référence retenue pour évaluer les ressources des bénéficiaires des prestations sociales, de même que la fréquence de réévaluation de leurs droits sont des caractéristiques aussi importantes que le choix des revenus pris en compte.

Plus la période de référence est longue, moins les évolutions récentes auront un effet sur les revenus moyens de la période de référence. Autrement dit, une période de référence plus courte permettra une mise à jour plus réactive des revenus

Mais une durée trop courte comporte aussi des inconvénients. Elle favorise une instabilité du montant des prestations par l'ajustement rapide aux revenus. Cet ajustement rapide est dans un certain sens compréhensible, puisqu'il réduit par exemple les droits des personnes recevant des revenus plus élevés. Mais il complique la gestion du budget des personnes dont les revenus varient en rendant le montant des aides au logement imprévisible. De plus, il est tout aussi envisageable de considérer qu'une augmentation significative des revenus concentrée en un seul mois devrait être appréciée de manière étalée dans le temps pour le calcul des prestations. Cela revient à refléter le comportement d'une personne cherchant à lisser l'utilisation de son revenu.

---

<sup>69</sup> Mis à part pour la déclaration de patrimoine pour les bases ressources des aides au logement, comme c'est le cas actuellement.

## Rapport

De plus, la prise en compte d'une période de référence plutôt longue permet d'éviter certains effets d'aubaine (treizième mois par exemple) ou comportements d'optimisation lorsque les profils annuels de revenus peuvent être déclarés librement, comme pour les micro-entrepreneurs. Une période de référence plus longue évite aussi une pénalisation des allocataires déclarant leurs revenus sur un seul mois dans certaines configurations.

Pour aider à cet arbitrage entre réactivité et effets d'optimisation, d'aubaine ou de pénalisation, une étude sur cas-types, présentée dans l'annexe IV, confirme qu'une période de référence de douze mois permet une bonne réactivité tout en limitant les effets négatifs.

Pour ce qui concerne la fréquence de mise à jour, l'étude menée sur cas-types indique que l'actualisation trimestrielle constituerait la cible à atteindre. Toutefois, une étude doit être menée pour apprécier d'une part les charges de gestion liées à une actualisation fréquente et d'autre part l'impact sur les allocataires d'une variabilité trimestrielle de leurs prestations. Un démarrage par une actualisation annuelle ou semestrielle serait donc à privilégier.

Le mode de calcul actuel des aides au logement et prestations familiales compense l'inertie des bases ressources par des mécanismes réactifs destinés à venir en aide aux personnes dès que des difficultés surgissent. Les mécanismes d'abattement et de neutralisation se mettent en œuvre lors d'une détérioration importante de la situation de l'allocataire. Ils sont ainsi asymétriques. Ces mécanismes sont source de lourdeurs administratives, complexes pour les bénéficiaires et financièrement défavorables puisqu'il n'existe pas de mécanismes symétrique en cas d'amélioration de la situation.

Dès lors qu'une prise en compte plus réactive des revenus est possible, la question de l'évolution des abattements et de la neutralisation se pose. L'étude menée sur cas-types indique que même si elle est plus rapide, l'adaptation à une baisse de revenus n'est pas assez réactive pour s'affranchir de l'abattement et de la neutralisation. Toutefois, l'abattement de 30 % conduit dans le cas étudié à un niveau d'APL supérieur à celui qui correspond aux revenus de chômage. Une prise en compte des revenus moyens récents paraît donc requise pour faire évoluer le dispositif de l'abattement. Enfin, le calcul des revenus sur une période récente permet d'ajuster plus rapidement les prestations lors du retour de la personne à une situation plus favorable, il réduit ainsi l'asymétrie globale de ces dispositifs.

**Proposition n° 22 : Pour les prestations familiales et les aides au logement, les revenus contemporains devraient être pris en compte par une moyenne glissante sur douze mois, actualisée en cible tous les trimestres. Une étude doit être menée pour évaluer les charges de gestion et l'impact sur les allocataires d'une actualisation fréquente. Un démarrage par une actualisation annuelle ou semestrielle serait à privilégier. Enfin, les mécanismes des abattements et neutralisations ne pourraient pas être supprimés mais devraient évoluer pour tirer profit de la connaissance plus récente des revenus.**

Ce schéma cible devra être complété d'une étude spécifique sur la prise en compte des transitions entre activité salariée et non-salariée, entre activité et retraite, en cas de démarrage d'activité. Ces sujets se posent actuellement dans le cas du RSA et doivent faire l'objet d'un examen pour tirer profit au mieux des informations contemporaines disponibles.



## Rapport

Enfin, ce schéma cible peut dans un certain sens s'inscrire dans la lignée du rapport du CGDD et de l'IGAS sur la trimestrialisation des ressources prises en compte dans le calcul des aides personnelles au logement (cf. encadré 4). Comme le rapport du CGDD et de l'IGAS l'indique, les conditions n'étaient pas remplies en 2015 pour envisager la trimestrialisation des ressources pour les aides au logement, mais l'arrivée de la DSN peut constituer un levier considérable. Ainsi, deux ans après, le contexte de la présente mission est différent. D'abord la DSN ouvre désormais sans ambiguïté la possibilité d'une collecte automatisée des salaires. Le PAS engage en outre le stockage des revenus de prestations versées par les OPS. En second lieu, la mission considère qu'il est possible de trouver un arbitrage satisfaisant entre réactivité des aides aux fluctuations individuelles des revenus et simplification de la gestion. Enfin, le cadre dans lequel s'inscrivent les réflexions de la présente mission est celui d'une trimestrialisation de l'ensemble des prestations sociales aujourd'hui gérées sur une base annuelle et pas uniquement des aides au logement. Il reste que le rapport du CGDD et de l'IGAS signale quelques sujets spécifiques à la trimestrialisation des aides au logement, notamment dans le cas où ces aides sont versées directement au bailleur et déduites de la quittance de loyer, qui doivent assurément faire l'objet d'analyses complémentaires.

### **Encadré 4 : Le rapport du CGDD et de l'IGAS sur la trimestrialisation des ressources prises en compte dans le calcul des aides personnelles au logement**

À la demande des ministres chargés du logement et des affaires sociales, le Conseil général du développement durable et l'Inspection générale des affaires sociales ont établi en mai 2015 un rapport relatif à la faisabilité d'une trimestrialisation des ressources prises en compte dans le calcul des aides personnelles au logement<sup>70</sup>.

Les auteurs du rapport forment un diagnostic convergent avec celui de la présente mission : inadaptation de la référence aux revenus de l'antépénultième année civile dans les bases ressources des aides au logement, insuffisance des mécanismes correctifs tels que l'évaluation forfaitaire en début d'activité et les abattements ou la neutralisation des revenus en cas de baisse prononcée des ressources, et au total inadéquation de la protection des personnes aux revenus fortement irréguliers apportée par les aides au logement.

Ils soulignent que la trimestrialisation des ressources des bénéficiaires des aides au logement présenterait des avantages appréciables, liés à l'adaptation plus rapide et symétrique en cas de hausse et de baisse des ressources du montant des aides, à la possibilité de supprimer ou à tout le moins de réduire les mécanismes d'évaluation forfaitaire et d'abattements-neutralisation qui engendrerait de moindres coûts de gestion du fait d'une plus grande stabilité des aides au cours d'un trimestre.

Mais ils identifient de lourds inconvénients d'une telle réforme :

- elle impliquerait le retour à une instruction des droits sur la base de déclarations souscrites par les demandeurs, génératrice d'un renchérissement des coûts administratifs pour les bénéficiaires et de gestion pour les organismes débiteurs, et exposant au risque de l'augmentation du nombre des versements indus ;
- pour un assuré sur quatre seulement qui connaît des variations importantes de ressources d'une année sur l'autre, elle entraînerait une plus grande volatilité infra-annuelle des aides qui n'est pas forcément un avantage, s'agissant de personnes bénéficiaires pour lesquelles la stabilité des revenus de transfert est un gage important pour la gestion de leur budget ;
- ils mettent en avant les coûts que créeraient pour les organismes débiteurs la gestion d'une base ressources spécifiques aux aides aux logements, la gestion des bases ressources des prestations familiales sur la base de l'antépénultième année civile étant maintenues ; le rapport du CGDD et de l'IGAS présentent ainsi une estimation des coûts entraînés par la trimestrialisation des aides au logement : 50 M€ en année pleine, soit environ 3 % des dépenses de personnel et de fonctionnement de la branche famille.

Les rapporteurs du CGDD et de l'IGAS concluaient ainsi en mai 2015 à l'inopportunité de cette réforme,

<sup>70</sup> « Faisabilité d'une transmission des ressources prises en compte dans le calcul des aides personnelles au logement (APL) », rapport CGDD n° 010026-01 / IGAS n° 2014-149R, mai 2015.

## Rapport

qui au demeurant n'était demandée par aucun des acteurs des politiques sociales et de logement en invitant à réexaminer ce sujet dès lors que la DSN ouvrirait la voie aux échanges entre administration de données de revenu.

*Source : Mission à partir du rapport IGAS n°2014-149R.*

### ***4.1.4.3. Ce schéma cible permet une plus grande fiabilité des déclarations des allocataires du RSA et de la prime d'activité et une contemporanéité totale des revenus pris en compte pour une majorité des bénéficiaires de prestations familiales et aides au logement***

Le schéma cible permet ainsi de faire progresser l'automatisation du remplissage des déclarations des allocataires du RSA et de la prime d'activité (cf. tableau 3). Il permet aussi une prise en compte plus contemporaine des revenus dans les bases ressources des prestations familiales et des aides au logement (cf. tableau 4).

Pour les allocataires du RSA, les sources identifiées permettent d'envisager un pré-remplissage de leurs salaires et de leurs prestations. Ces informations seraient soumises à la validation des allocataires lors du complément de leur déclaration trimestrielle. Le pré-remplissage allègerait la charge déclarative des allocataires et serait un gage d'une plus grande qualité de leurs déclarations, limitant ainsi les charges de gestion et les désagréments liés aux indus et rappels.

Pour la prime d'activité, ce pré-remplissage pourrait être opéré avec les mêmes avantages attendus. Il serait complété par une pré-alimentation des revenus des travailleurs non salariés et des revenus du patrimoine par le biais des déclarations fiscales. Une éventuelle possibilité d'utiliser des déclarations de chiffres d'affaires des micro-entrepreneurs et de rémunération des gérants majoritaires de SARL et une révision de la date d'appréhension des pensions alimentaires permettrait une automatisation totale des bases ressources de la prime d'activité.

Enfin, pour environ 60 % des allocataires de prestations familiales et d'aides au logement dont la base ressources est composée exclusivement de salaires et prestations, le schéma proposé assurerait une contemporanéité totale de leurs revenus, tempérée par un lissage sur les douze derniers mois. Pour ceux disposant d'autres sources de revenus, ceux-ci seraient pris en compte de manière désynchronisée, sur la base des déclarations fiscales N-2 voire N-1, afin de maintenir l'automatisation du calcul de leur base ressources.

## Rapport

**Tableau 3 : Progrès dans l'automatisation de l'alimentation des bases ressources avec le schéma cible proposé**

	Source utilisée actuellement			Proposition de source permettant l'automatisation		
	Prestations familiales et aides au logement	Prime d'activité	RSA	Prestations familiales et aides au logement	Prime d'activité	RSA
<b>Salaires</b>	CNTDF	Déclaration trimestrielle	Déclaration trimestrielle	DSN	DSN	DSN
<b>Prestations</b>	CNTDF	Déclaration trimestrielle	Déclaration trimestrielle	DNC	DNC	DNC
<b>Chiffre d'affaires des micro entrepreneurs Rémunération des gérants majoritaires de SARL</b>	CNTDF	Déclaration trimestrielle	Déclaration trimestrielle	CNTDF sur N-2 et éventuellement AcoSS/ RSI, source à construire pour les gérants	Déclaration trimestrielle, et éventuellement AcoSS/ RSI, source à construire pour les gérants	Déclaration trimestrielle, et éventuellement AcoSS/ RSI, source à construire pour les gérants
<b>Revenus des non-salariés (hors micro entrepreneurs et gérants majoritaires de SARL)</b>	CNTDF	CNTDF	Déclaration sur la base de l'avis d'imposition	CNTDF	CNTDF	CNTDF
<b>Pensions alimentaires</b>	CNTDF	Déclaration trimestrielle	Déclaration trimestrielle	CNTDF	Déclaration trimestrielle	Déclaration trimestrielle
<b>Revenus du patrimoine imposable</b>	CNTDF	CNTDF	Déclaration trimestrielle	CNTDF	CNTDF	Déclaration trimestrielle
<b>Revenus du patrimoine non imposable</b>	Déclaration si patrimoine > 30 000 € pour aides au logement	-	Déclaration trimestrielle	Déclaration si patrimoine > 30 000 € pour aides au logement	-	Déclaration trimestrielle
<b>Patrimoine non productif de revenus</b>	Déclaration si patrimoine > 30 000 €- pour aides au logement	-	Déclaration trimestrielle	Déclaration si patrimoine > 30 000 €- pour aides au logement	-	Déclaration trimestrielle

*Source : Mission.*

## Rapport

**Tableau 4 : Progrès dans la contemporanéité des bases ressources des prestations familiales et des aides au logement avec le schéma cible proposé**

	<b>Période de référence actuelle</b>	<b>Proposition de période de référence dans le schéma cible</b>
<b>Salaires</b>	N-2	12 mois précédant le calcul
<b>Prestations</b>	N-2	12 mois précédant le calcul
<b>Chiffre d'affaires des micro-entrepreneurs Rémunération des gérants majoritaires de SARL</b>	N-2	N-2 ou période plus récente selon étude
<b>Revenus des non-salariés (hors micro entrepreneurs et gérants majoritaires de SARL)</b>	N-2	N-2
<b>Pensions alimentaires</b>	N-2	N-2
<b>Revenus du patrimoine imposable</b>	N-2	N-2
<b>Patrimoine non productif de revenus</b>	Déclaration annuelle	Déclaration annuelle

*Source : Mission.*

### **4.1.5. La mise en œuvre de ce schéma pourrait être engagée rapidement pour aboutir en 2019**

Concernant la mise en œuvre de ce schéma, trois étapes seraient à mener simultanément dans un premier temps :

- ◆ d'abord, les seuls salaires provenant de la DSN pourraient être utilisés de manière automatique.  
L'évaluation engagée par la CNAF sur l'utilisation de la DSN pour la connaissance des salaires du RSA et de la prime d'activité pourrait assez rapidement déboucher sur une pré-alimentation des salaires dans les déclarations trimestrielles des allocataires du RSA et de la prime d'activité, une fois les adaptations réglementaires sur la notion de salaire et la période à prendre en compte réalisées. Cette première utilisation de la DSN s'adjoindrait des études complémentaires pour préparer son utilisation automatique (cf. propositions 6 à 10) ;
- ◆ comme exposé *supra* (cf. paragraphe 3.5.2), la mise en œuvre de la DNC pourrait aboutir en 2019 si elle est engagée rapidement. La DNC pourrait dès lors venir compléter les déclarations trimestrielles avec les montants de prestations versées par les OPS ;
- ◆ les travaux conjoints avec la DGFIP devraient aussi permettre d'améliorer la transmission CNTDF, en particulier sur les aspects de calendrier pour viser une transmission des déclarations de N-2 dès septembre N-1 au lieu de janvier N avant 2019.

Ainsi, à partir de 2019, les bases ressources des prestations familiales et des aides au logement pourraient être alimentées de manière automatique et contemporaine, selon le schéma cible proposé.

## Rapport

Les études à mener sur les chiffres d'affaires des micro-entrepreneurs et les rémunérations des gérants de SARL pourraient ouvrir la voie à une plus grande contemporanéité de ces revenus dans les bases ressources des prestations familiales et des aides au logement et également à une prise en compte automatisée pour le RSA et la prime d'activité.

**Proposition n° 23 : Mettre en œuvre ce schéma cible de manière progressive avec une échéance fixée à 2019 en commençant par le pré-remplissage des salaires des déclarations trimestrielles du RSA et de la prime d'activité à partir de la DSN, en poursuivant par la préparation de la déclaration nominative complémentaire pour l'utiliser à partir de 2019 pour pré-remplir les déclarations trimestrielles et passer à un mode de calcul automatique plus contemporain pour les bases ressources des prestations familiales et des aides au logement.**

Les sources d'informations et le schéma de calcul des revenus proposés pourraient être mobilisés pour les bases ressources d'autres prestations que celles évoquées ci-dessus.

Le pré-remplissage pourrait s'appliquer aux autres minima sociaux, à la CMU-C, à l'ACS pour tirer profit des sources sur les salaires (DSN) et les prestations (DNC).

**Proposition n° 24 : Étendre le pré-remplissage permis par la DSN et la DNC aux autres minima sociaux, à la CMU-C et à l'ACS.**

Par ailleurs, l'allocation de solidarité spécifique, aujourd'hui calculée sur douze mois glissants sur la base d'informations déclaratives relevant pour certaines de concepts fiscaux pourrait évoluer vers un schéma désynchronisé et automatisé. Des études spécifiques devraient être engagées sur le mode de calcul à retenir.

L'allocation pour adultes handicapés des personnes travaillant en milieu ordinaire pourrait elle-aussi faire l'objet d'études pour moderniser son mode de délivrance en tirant profit des avancées proposées<sup>71</sup>.

**Proposition n° 25 : Étudier une modernisation de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) et de l'allocation pour adultes handicapés (AAH) pour les personnes travaillant en milieu ordinaire sur le modèle de celle proposée pour les prestations familiales et les aides au logement.**

### 4.2. Les effets à attendre paraissent largement positifs même s'ils doivent encore faire l'objet d'évaluations

Les effets du schéma de modernisation de la délivrance des prestations sociales proposé ci-dessus paraissent très positifs. Comme exposé précédemment, la plus grande automatisation réduit la charge déclarative des allocataires en limitant les risques d'erreur, et donc les forts montants d'indus constatés actuellement.

La plus grande contemporanéité présente des avantages évidents dans la compensation opportune des fluctuations des revenus. Sur les mécanismes corrigeant actuellement le manque de réactivité, le schéma proposé permet d'envisager une évolution du mécanisme d'abattements et neutralisation, sans pour autant pouvoir le supprimer. La prise en compte plus contemporaine des revenus devrait ainsi limiter certains effets asymétriques, comme l'effet d'aubaine pour les étudiants recevant les aides au logement lors de leur entrée sur le marché du travail.

Le présent rapport devra néanmoins être complété par des études complémentaires :

---

<sup>71</sup> Lorsqu'un bénéficiaire de l'AAH ne perçoit pas de revenu d'activité ni de remplacement, non plus que les membres de son foyer, l'opportunité d'une appréhension contemporaine des ressources n'apparaît pas évidente à la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS).

## Rapport

- ◆ sur les effets socio-économiques en analysant l'acceptabilité des évolutions induites pour les gagnants et les perdants ;
- ◆ sur l'incidence sur le nombre et le montant moyen des versements indus et des rappels de prestations, un enjeu important pour la qualité du service aux bénéficiaires et l'allègement de la gestion pour les organismes de protection sociale ;
- ◆ sur les impacts financiers : pour appréhender les impacts macro-économiques de cette proposition qui portent sur des masses financières importantes (18 Mds € pour les aides au logement), même s'il est à attendre que la moindre asymétrie du dispositif proposé doive conduire à une réduction des dépenses ;
- ◆ sur les impacts en gestion, tant sur la période transitoire d'investissement et de transformation du processus qu'après mise en place de ce processus plus automatisé.

**Proposition n° 26 : Engager des études complémentaires pour mesurer précisément les effets socio-économiques, financiers et en gestion du schéma proposé.**

### **4.3. Une gouvernance interministérielle forte devra être mise en place pour coordonner un échange de données plus complet qu'actuellement**

La modernisation de la délivrance des prestations sociales reposerait d'une part sur des échanges de données permettant une prise en compte contemporaine et fiable des salaires, et des prestations et d'autre part sur les déclarations fiscales, permettant de couvrir la majorité des autres ressources. De plus, certaines informations, comme les montants de prestations, sont aussi nécessaires à l'administration fiscale. Les échanges de données donc doivent faire l'objet d'une bonne coordination s'appuyant sur une gouvernance forte.

La mission a proposé *supra* (cf. paragraphe 2.5) la mise en place d'une instance stratégique pilotant les échanges de données sociales et fiscales.

Dans l'objectif de la mise en place d'un flux centralisé sur les montants de prestations répondant à la fois aux besoins fiscaux et sociaux que la mission a dénommé déclaration nominative complémentaire (**DNC**), une gouvernance forte mixte à la sphère sociale et à la sphère fiscale doit être mise en place. L'instance stratégique sur les échanges de données fiscales et sociales proposée plus haut devrait jouer un rôle central.

La mission a proposé que le GIP-MDS assure la maîtrise d'ouvrage délégué du flux déclaratif DNC se substituant à PASRAU, sous le pilotage de la mission interministérielle chargée du pilotage et de la mise en œuvre de la déclaration sociale nominative et sous l'égide de l'instance stratégique des échanges de données fiscales et sociales. De plus, les travaux de normalisation ne peuvent être envisagés sans le comité de normalisation des données sociales déclaratives et de leurs échanges, qui entretient des liens étroits avec la mission interministérielle.

Enfin, la mission a proposé plus haut que le comité stratégique des échanges de données fiscales et sociales soit appuyé par un comité opérationnel sur les échanges entre sphères fiscale et sociale, pour traiter d'un point de vue opérationnel de la transmission CNTDF, de son évolution et des autres données fiscales utiles aux OPS ou de données sociales utiles à la DGFIP.

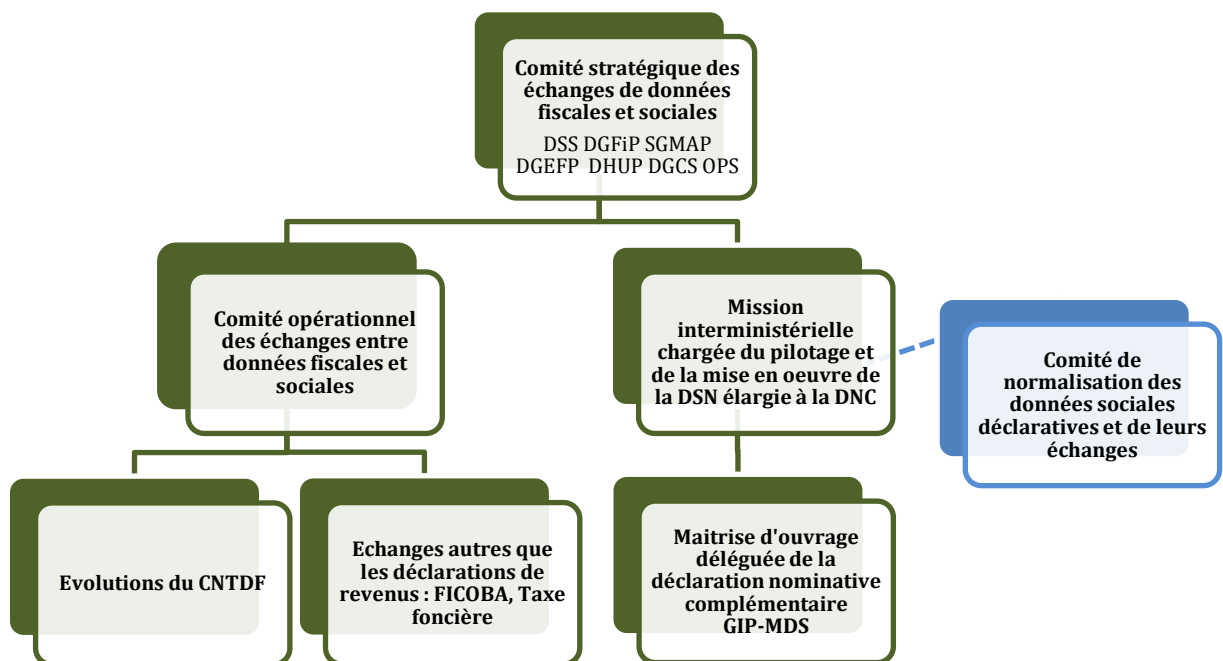
La mission propose ainsi une gouvernance des échanges de données fiscales et sociale resserrée autour d'une instance de pilotage stratégique unique, copilotée par la DSS et la DGFIP associant le SGMAP, la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), la direction générale de la cohésion sociale (DGCS), la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) et les OPS. Deux instances opérationnelles lui seraient rattachées (cf. schéma 1).

**Proposition n° 27 :** Resserrer la gouvernance des échanges de données entre administrations sociales et fiscales et au sein de la sphère sociale autour de l'instance stratégique des données fiscales et sociales (cf. proposition 4) et lui adjoindre deux structures :

- ◆ la mission interministérielle chargée du pilotage et de la mise en œuvre de la DSN élargie à la DNC, en lien avec le GIP-MDS, maîtrise d'ouvrage déléguée de la DNC ;
- ◆ le comité opérationnel des échanges entre données fiscales et sociales pour les échanges croisés.

Le comité de normalisation des données sociales déclaratives serait associé à ces travaux.

Schéma 1 : Proposition de gouvernance des échanges de données



Source : Mission.

#### 4.4. Tous les acteurs de la sphère sociale devront être mobilisés pour cette modernisation d'envergure

Les évolutions proposées sont ambitieuses mais porteuses de grandes améliorations pour la délivrance des prestations sociales, à la fois du point de vue des allocataires et des organismes gestionnaires. Leur mise en œuvre devra s'appuyer sur un investissement sans faille des OPS, coordonné activement par la DSS.

Les prochaines conventions d'objectifs et de gestion (COG) des organismes de Sécurité sociale, démarrant en 2018, ainsi que celle de Pôle Emploi devront tenir compte des directions qui auront été prises en termes de partage des données pour orienter les chantiers informatiques des organismes. Les orientations données permettront de tracer la trajectoire d'échanges de données entre OPS et avec l'administration fiscale.

## Rapport

**Proposition n° 28 : Utiliser les prochaines COG des organismes de Sécurité sociale pour décliner ce schéma de modernisation de la délivrance des prestations dans les organismes, au plan des études, des évolutions informatiques et des adaptations de la gestion.**



## CONCLUSION

La réforme du prélèvement à la source n'a pas jusqu'alors été conçue pour être articulée avec le dispositif de délivrance des prestations sociales soumises à conditions de ressources.

Le présent rapport montre que le recueil des informations permettant la délivrance de ces prestations sur des bases récentes et fiables est possible en s'appuyant sur les mêmes sources que le système fiscal complétées par d'autres échanges qui, pour la plupart, sont internes à la sphère sociale. Il est à noter que même si certaines sources d'informations sur lesquelles repose la modernisation proposée sont communes avec le prélèvement à la source, leur utilisation est indépendante : les deux projets de modernisation peuvent être menés sans lien temporel fort.

Cette modernisation présenterait de nombreux avantages :

- ◆ le caractère contemporain de la plus grande partie des revenus entrant dans les bases de ressources améliorerait sensiblement le rôle d'amortisseur social des prestations familiales et des aides au logement ;
- ◆ la fiabilité des informations recueillies rendrait possible un pré-remplissage des déclarations de ressources des bénéficiaires de minima sociaux limitant les erreurs et les versements indus ;
- ◆ les échanges de données entre administrations permettraient à la fois de diminuer la complexité pour les allocataires limitant ainsi le non-recours et de réduire fortement les risques de fraude.

Une telle évolution paraît pouvoir être engagée d'ici 2019, mais elle réclame le lancement de plusieurs chantiers.

D'abord, la réalisation d'études complémentaires, que la mission n'a pas eu le temps de mener dans le délai imparti, est nécessaire pour mesurer l'impact du schéma cible sur les mécanismes d'abattement et de neutralisation des revenus pris en compte pour le calcul des prestations. Des études sont aussi à conduire sur les mesures de gestion à prendre par les organismes de protection sociale afin d'accompagner la réforme et d'en tirer des économies de gestion.

Du point de vue des systèmes d'information, des flux d'échanges du montant des prestations versées entre organismes de protection sociale passeraient par la création d'une « déclaration nominative complémentaire » se substituant au dispositif PASRAU créé dans un but exclusivement fiscal. Il faudra définir les clés de financement de cet outil rénové. Par ailleurs, les conditions de l'utilisation des salaires déclarés dans la DSN pour alimenter les bases ressources devront aussi être précisées.

Une gouvernance interministérielle forte devrait être mise en place pour conduire cette réforme associant plus étroitement qu'actuellement les organismes de protection sociale entre eux et avec la direction générale des finances publiques pour le traitement et l'échange des données publiques dont l'utilité est commune.

Une étape ultérieure de la démarche consisterait à associer les départements qui ont la responsabilité du versement de l'allocation personnalisée d'autonomie et de la prestation de compensation du handicap au système d'échanges d'information sur les revenus mis en place dans le schéma cible afin de moderniser la gestion de ces aides.

## Rapport

Enfin, en dépassant le champ des prestations sous condition de ressources, la mission estime que l'usage de la DSN va prendre possible rapidement la liquidation automatique des aides au retour à l'emploi versées par Pôle emploi pour le compte du régime d'assurance chômage, ou l'appréhension des dernières rémunérations lors de la liquidation d'une pension de retraite.

À Paris, le 19 juin 2017

Michel FUZEAU

Inspecteur général des finances

Laurent CAUSSAT

Inspecteur général des affaires sociales

Emmanuelle WALRAET

Inspectrice des finances

Antoine DELATTRE

Inspecteur des affaires sociales

Inès MENDRET  
Assistante de mission

Présentation thématique des propositions<sup>72</sup>

Numéro de proposition	Proposition	acteurs
<b>SCHÉMA CIBLE PROPOSÉ</b>		
16	Utiliser les salaires de la DSN et les montants de prestations issus d'une déclaration nominative complémentaire pour pré-remplir la déclaration trimestrielle du RSA et de la prime d'activité.	DSS, CNAF et CCMSA
17	Utiliser les salaires de la DSN et les montants de prestations issus d'une déclaration nominative complémentaire pour alimenter de manière contemporaine les bases ressources des prestations familiales et des aides au logement, en maintenant un mode d'alimentation automatique.	DSS, CNAF et CCMSA
20	<b>Rendre plus contemporaines les bases ressources des prestations familiales et des aides au logement en cumulant les revenus d'activité salariée et les revenus de remplacement contemporains connus par la DSN et la DNC avec les revenus de N-2 pour ce qui concerne l'activité non salariée, les pensions alimentaires et les revenus du patrimoine, tout en maintenant l'automatisation de leur délivrance.</b>	DSS, DHUP, CNAF, CCMSA
21	<b>Pré-remplir les déclarations trimestrielles du RSA et de la prime d'activité avec les salaires disponibles dans la DSN, les prestations connues grâce à la DNC et, pour la prime d'activité, les revenus d'activité non salariée et les revenus du patrimoine issus des déclarations fiscales.</b>	DSS, CNAF, CCMSA
22	Pour les prestations familiales et les aides au logement, les revenus contemporains devraient être pris en compte par une <b>moyenne glissante sur douze mois</b> , actualisée en cible tous les trimestres. Une étude doit être menée pour évaluer les charges de gestion et l'impact sur les allocataires d'une actualisation fréquente. Un démarrage par une actualisation annuelle ou semestrielle serait à privilégier. Enfin, les mécanismes des abattements et neutralisations ne pourraient pas être supprimés mais devraient évoluer pour tirer profit de la connaissance plus récente des revenus.	DSS, DHUP, CNAF, CCMSA
23	Mettre en œuvre ce schéma cible de manière progressive avec une échéance fixée à <b>2019</b> en commençant par le pré-remplissage des salaires des déclarations trimestrielles du RSA et de la prime d'activité à partir de la DSN, en poursuivant par la préparation de la déclaration nominative complémentaire pour l'utiliser à partir de 2019 pour pré-remplir les déclarations trimestrielles et passer à un mode de calcul automatique plus contemporain pour les bases ressources des prestations familiales et des aides au logement.	DGFiP, DSS, Mission interministérielle chargée du pilotage de la DSN, GIP-MDS, tous OPS et Pôle emploi
24	Étendre le pré-remplissage permis par la DSN et la DNC aux autres minima sociaux, à la CMU-C et à l'ACS.	DSS, OPS concernés
25	Étudier une modernisation de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) et de l'allocation pour adultes handicapés (AAH) pour les personnes travaillant en milieu ordinaire sur le modèle de celle proposée pour les prestations familiales et les aides au logement.	DSS en lien avec DGCS et DGEFP
26	Engager des études complémentaires pour mesurer précisément les effets socio-économiques, financiers et en gestion du schéma proposé.	DSS et tous OPS

<sup>72</sup> Les propositions les plus structurantes figurent en gras.

## Rapport

Numéro de proposition	Proposition	acteurs
<b>GOVERNANCE PROPOSÉE</b>		
4	La mission préconise la mise en place d'une <b>instance de pilotage stratégique sur les échanges de données fiscales et sociales</b> entre la DGFIP et la sphère sociale, copilotée par la DSS et la DGFIP. Compte tenu de la nature technique des travaux, il semble indispensable d'accompagner cette instance stratégique d'un comité opérationnel. Ce comité se substituerait à l'actuel comité pour la gestion courante des échanges du CNTDF dont il reprendrait les attributions en les élargissant à l'expertise technique de tous les échanges entre les administrations fiscales et sociales.	DSS, DGFIP
5	<b>Intégrer Pôle emploi</b> dans les échanges d'informations fiscales pour assurer à terme un calcul automatisé de l'ASS sur le schéma préconisé dans la proposition 25.	DGFIP, Pôle emploi
14	<b>La gouvernance de la DNC serait portée par l'instance stratégique sur les échanges de données fiscales et sociales (cf. proposition 4), sous le pilotage et la coordination de la mission interministérielle chargée du pilotage et de la mise en œuvre de la DSN qui verrait son périmètre élargi à la DNC par une adaptation du décret n°2017-804. Sa mise en œuvre opérationnelle serait confiée au GIP MDS.</b>	DGFIP, DSS, Mission interministérielle chargée du pilotage de la DSN, GIP-MDS
27	Resserrer la gouvernance des échanges de données entre administrations sociales et fiscales et au sein de la sphère sociale autour de l'instance stratégique des données fiscales et sociales (cf. proposition 4) et lui adjoindre deux structures : <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ la mission interministérielle chargée du pilotage et de la mise en œuvre de la DSN élargie à la DNC, en lien avec le GIP-MDS, maîtrise d'ouvrage déléguée de la DNC ;</li> <li>▪ le comité opérationnel des échanges entre données fiscales et sociales pour les échanges croisés.</li> </ul> Le comité de normalisation des données sociales déclaratives serait associé à ces travaux.	DGFIP, DSS, Mission interministérielle chargée du pilotage de la DSN, GIP-MDS, autres administrations concernées (DGEFP, DHUP, SGMAP, DGCS)
28	Utiliser les <b>prochains COG</b> des organismes de Sécurité sociale pour décliner ce schéma de modernisation de la délivrance des prestations dans les organismes, au plan des études, des évolutions informatiques et des adaptations de la gestion.	DSS, DGEFP, OPS, Pôle emploi
<b>TRAVAUX PRÉPARATOIRES À MENER</b>		
<b>DNC</b>		
13	<b>Mettre en place un système d'échanges de montants de prestations sur le modèle de la DSN, élargissant les informations collectées dans le flux PASRAU et s'y substituant. Cette déclaration nominative complémentaire (DNC) comporterait le détail des types de prestations versées, suivant une nomenclature commune à élaborer, des notions de revenus plus riches que le revenu imposable et porterait aussi sur les prestations non imposables. Elle compléterait la DSN pour les salaires qui ne peuvent y figurer, de manière transitoire ou pérenne.</b>	DGFIP, DSS, Mission interministérielle chargée du pilotage de la DSN, GIP-MDS, tous OPS et Pôle emploi
15	Utiliser le dispositif de gestion des échanges (DGE) pour mettre à disposition des OPS des montants de prestations sociales centralisés par la déclaration nominative complémentaire (cf. proposition 13).	DSS, CNAV
<b>DSN</b>		
6	Inscrire la transmission de la DSN à la CNAF et la CCMSA dans le décret d'application de l'article L. 114 9 du code des relations entre le public et l'administration pour donner un cadre juridique à l'utilisation automatique de la DSN dans l'alimentation des bases ressources.	SGMAP, DSS

## Rapport

Numéro de proposition	Proposition	acteurs
7	Prévoir une possibilité de rectification des salaires de la DSN à la demande des salariés. Le portail des droits sociaux mesdroits sociaux.gouv.fr pourrait être utilisé pour la consultation et les demandes de rectification des salariés.	DSS, en lien avec le SGMAP, la mission interministérielle chargée du pilotage de la DSN, le GIP-MDS et les OPS concernés
8	Étendre l'évaluation menée par la CNAF sur l'utilisation de la DSN pour les bases ressources du RSA et de la prime d'activité à celles des allocations logement et allocations familiales relevant de la CNAF et de la CCMSA. Au vu du bilan de cette évaluation, notamment sur la qualité des salaires déclarés en DSN, définir le délai nécessaire pour assurer l'exhaustivité des déclarations et corrections et engager des actions de fiabilisation le cas échéant.	Mission interministérielle chargée du pilotage de la DSN, GIP-MDS, CNAF, CCMSA
9	Selon les résultats de l'évaluation sur les délais de complétude des salaires dans la DSN, décaler la période de calcul du RSA et de la prime d'activité.	DSS, DGCS, CNAF, CCMSA
10	Préciser le mode de mise à disposition des données de la DSN aux OPS à partir de la base miroir permettant d'assurer une connaissance des salaires sur des listes volumineuses d'allocataires ou en temps réel sur des données individuelles en assurant la confidentialité des données des salariés.	DSS, Mission interministérielle chargée du pilotage de la DSN, GIP-MDS
<b>Échanges de données fiscales</b>		
4a	Engager des travaux entre la CNAF et la DGFIP pour réduire le taux de bénéficiaires CNAF non retrouvés dans les fichiers fiscaux.	DGFIP et CNAF
4b	Poursuivre les travaux pour une mise à disposition en temps réel des avis d'imposition qui ne figurent pas dans l'échange annuel ou des rectifications le cas échéant.	DGFIP, CNAF et CCMSA
4c	Étudier une anticipation des échanges entre la DGFIP et la CNAF et la CCMSA pour que la prise en compte des déclarations fiscales N-1 pour les prestations sociales ait lieu au plus près du changement de taux de PAS en septembre N.	DGFIP, CNAF et CCMSA
4d	Poursuivre ou engager les échanges de données visant à améliorer les contrôles des OPS ou de la DGFIP, notamment par la mise à disposition du fichier de la taxe foncière aux OPS.	DSS, DGFIP, OPS
<b>Patrimoine non imposable</b>		
3	Réaliser une étude menée par la CNAF et la CCMSA pour les aides au logement et le RSA, par la CNAV pour l'ASPA et l'allocation veuvage, et la CNAM pour l'ASI, afin d'établir, sur des échantillons représentatifs, la réalité des revenus du patrimoine non imposables perçus par les ménages d'allocataires.	DSS, CNAF, CCMSA, CNAV et CNAM
19	Dans l'attente des résultats de l'étude préconisée en proposition 3 pour envisager d'autres évolutions, simplifier la déclaration de patrimoine dans le cadre de l'examen des droits aux aides au logement en permettant aux bénéficiaires disposant d'un patrimoine inférieur à 30 000 € (hors logement principal et biens professionnels) de ne pas en décrire le détail.	DSS, DHUP, CNAF, CCMSA

## Rapport

Numéro de proposition	Proposition	acteurs
12	<p>Examiner la possibilité de la déclaration des rémunérations des gérants majoritaires des sociétés à responsabilité limitée dans la DSN afin de :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ prendre en compte ces revenus de manière contemporaine et automatisée dans la base ressource des prestations familiales et aides au logement ;</li> <li>▪ alimenter automatiquement la déclaration trimestrielle des allocataires du RSA et de la prime d'activité.</li> </ul>	DSS, Mission interministérielle chargée du pilotage de la DSN, GIP-MDS
18	<p>Pour les travailleurs non salariés qui ne relèvent ni du statut de micro-entrepreneur ni de celui de gérants majoritaire, étudier la possibilité de progresser dans le sens d'une appréhension contemporaine et automatisée des revenus professionnels pour le calcul des prestations sociales :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ à court terme, maintenir la règle générale de prise en compte des revenus professionnels afférent à N-2 et N-1 dès lors que l'information est disponible ;</li> <li>▪ à moyen terme, transposer aux travailleurs indépendants générant un chiffre d'affaires ne dépassant pas les plafonds applicables aux micro-entrepreneurs la logique d'évaluation forfaitaire des revenus professionnels assise sur le chiffre d'affaires ; privilégier cette approche pour le calcul du RSA et de la prime d'activité ;</li> <li>▪ à plus long terme, à l'issue d'une réflexion portant notamment sur le rapprochement des assiettes fiscale et sociale et sous réserve de la conception d'une méthode permettant d'identifier des revenus infra annuels économiquement pertinents, envisager la possibilité de concevoir un système d'auto-liquidation stricte permettant la connaissance contemporaine des revenus d'activité infra-annuels des travailleurs indépendants et leur prise en compte de manière automatique pour le calcul des prestations sociales.</li> </ul>	DSS, en lien avec le RSI et la CCMSA
11a	<p>Viser une prise en compte contemporaine et automatisée des revenus professionnels des micro-entrepreneurs pour le calcul des prestations sociales, par communication de ces revenus par l'Acoss et le RSI aux organismes délivrant ces prestations. Accompagner la réalisation de cet objectif par une fiabilisation des informations déclarées par les micro-entrepreneurs passant notamment par une augmentation des contrôles.</p>	DSS
11b	<p>Conduire une étude pour évaluer la qualité des données infra-annuelles de chiffres d'affaires actuellement déclarées par les micro-entrepreneurs. Envisager le cas échéant, en partenariat avec l'Acoss et le RSI, des mécanismes visant à l'amélioration de la qualité des informations transmises.</p>	DSS, en lien avec Acoss et RSI
11c	<p>Conduire une étude évaluant les délais nécessaires à la connaissance des chiffres d'affaires des micro-entrepreneurs ; proposer une méthode de prise en compte automatique et plus contemporaine des chiffres d'affaires tenant compte des limites imposées par ces délais.</p>	DSS, en lien avec Acoss et RSI
<b>Normalisation</b>		

## Rapport

Numéro de proposition	Proposition	acteurs
1	Engager, sous l'égide de comité de normalisation des données sociales déclaratives et de leurs échanges, une révision des notions retenues dans les bases ressources des prestations et minima sociaux s'agissant des différentes catégories de revenus : salaires, revenus d'activité non salariaux, revenus de remplacement et autres prestations sociales, pensions alimentaires, revenus du patrimoine. En particulier, les interférences entre prestations du fait d'effets croisés dans leurs bases ressources devront être éliminées.	DSS, comité de normalisation des données sociales déclaratives, tous OPS
2	Dans le cadre de la mise en œuvre de la proposition 1 relative à la démarche de normalisation des notions utilisées dans les bases ressources, appréhender les salaires à partir du salaire net imposable dans les bases ressources du RSA et de la prime d'activité, en introduisant un coefficient correcteur pour neutraliser les effets pénalisants, à barèmes inchangés, de la CSG non déductible et de la CRDS.	DSS, DGCS en lien avec les OPS

## Index des propositions

Numéro	Proposition	Page
1	Engager, sous l'égide de comité de normalisation des données sociales déclaratives et de leurs échanges, une révision des notions retenues dans les bases ressources des prestations et minima sociaux s'agissant des différentes catégories de revenus : salaires, revenus d'activité non salariaux, revenus de remplacement et autres prestations sociales, pensions alimentaires, revenus du patrimoine. En particulier, les interférences entre prestations du fait d'effets croisés dans leurs bases ressources devront être éliminées.	8
2	Dans le cadre de la mise en œuvre de la proposition 1 relative à la démarche de normalisation des notions utilisées dans les bases ressources, appréhender les salaires à partir du salaire net imposable dans les bases ressources du RSA et de la prime d'activité, en introduisant un coefficient correcteur pour neutraliser les effets pénalisants, à barèmes inchangés, de la CSG non déductible et de la CRDS.	13
3	Réaliser une étude menée par la CNAF et la CCMSA pour les aides au logement et le RSA, par la CNAV pour l'ASPA et l'allocation veuvage, et la CNAM pour l'ASI, afin d'établir, sur des échantillons représentatifs, la réalité des revenus du patrimoine non imposables perçus par les ménages d'allocataires.	16
4	La mission préconise la mise en place d'une instance de pilotage stratégique sur les échanges de données fiscales et sociales entre la DGFIP et la sphère sociale, copilotée par la DSS et la DGFIP. Compte tenu de la nature technique des travaux, il semble indispensable d'accompagner cette instance stratégique d'un comité opérationnel. Ce comité se substituerait à l'actuel comité pour la gestion courante des échanges du CNTDF dont il reprendrait les attributions en les élargissant à l'expertise technique de tous les échanges entre les administrations fiscales et sociales.	28
4a	Engager des travaux entre la CNAF et la DGFIP pour réduire le taux de bénéficiaires CNAF non retrouvés dans les fichiers fiscaux.	28
4b	Poursuivre les travaux pour une mise à disposition en temps réel des avis d'imposition qui ne figurent pas dans l'échange annuel ou des rectifications le cas échéant.	29
4c	Étudier une anticipation des échanges entre la DGFIP et la CNAF et la CCMSA pour que la prise en compte des déclarations fiscales N-1 pour les prestations sociales ait lieu au plus près du changement de taux de PAS en septembre N.	29
4d	Poursuivre ou engager les échanges de données visant à améliorer les contrôles des OPS ou de la DGFIP, notamment par la mise à disposition du fichier de la taxe foncière aux OPS.	29
5	Intégrer Pôle emploi dans les échanges d'informations fiscales pour assurer à terme un calcul automatisé de l'ASS sur le schéma préconisé dans la proposition 27.	29
6	Inscrire la transmission de la DSN à la CNAF et la CCMSA dans le décret d'application de l'article L. 114 9 du code des relations entre le public et l'administration pour donner un cadre juridique à l'utilisation automatique de la DSN dans l'alimentation des bases ressources.	32
7	Prévoir une possibilité de rectification des salaires de la DSN à la demande des salariés. Le portail des droits sociaux <a href="https://mesdroitssociaux.gouv.fr">mesdroitssociaux.gouv.fr</a> pourrait être utilisé pour la consultation et les demandes de rectification des salariés.	33
8	Étendre l'évaluation menée par la CNAF sur l'utilisation de la DSN pour les bases ressources du RSA et de la prime d'activité à celles des allocations logement et allocations familiales relevant de la CNAF et de la CCMSA. Au vu du bilan de cette évaluation, notamment sur la qualité des salaires déclarés en DSN, définir le délai nécessaire pour assurer l'exhaustivité des déclarations et corrections et engager des actions de fiabilisation le cas échéant.	33
9	Selon les résultats de l'évaluation sur les délais de complétude des salaires dans la DSN, décaler la période de calcul du RSA et de la prime d'activité.	34



## Rapport

Numéro	Proposition	Page
10	Préciser le mode de mise à disposition des données de la DSN aux OPS à partir de la base miroir permettant d'assurer une connaissance des salaires sur des listes volumineuses d'allocataires ou en temps réel sur des données individuelles en assurant la confidentialité des données des salariés.	35
11a	Viser une prise en compte contemporaine et automatisée des revenus professionnels des micro-entrepreneurs pour le calcul des prestations sociales, par communication de ces revenus par l'Acoss et le RSI aux organismes délivrant ces prestations. Accompagner la réalisation de cet objectif par une fiabilisation des informations déclarées par les micro-entrepreneurs passant notamment par une augmentation des contrôles.	36
11b	Conduire une étude pour évaluer la qualité des données infra-annuelles de chiffres d'affaires actuellement déclarées par les micro-entrepreneurs. Envisager le cas échéant, en partenariat avec l'Acoss et le RSI, des mécanismes visant à l'amélioration de la qualité des informations transmises.	37
11c	Conduire une étude évaluant les délais nécessaires à la connaissance des chiffres d'affaires des micro-entrepreneurs ; proposer une méthode de prise en compte automatique et plus contemporaine des chiffres d'affaires tenant compte des limites imposées par ces délais.	37
12	Examiner la possibilité de la déclaration des rémunérations des gérants majoritaires des sociétés à responsabilité limitée dans la DSN afin de : <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ prendre en compte ces revenus de manière contemporaine et automatisée dans la base ressource des prestations familiales et aides au logement ;</li> <li>▪ alimenter automatiquement la déclaration trimestrielle des allocataires du RSA et de la prime d'activité.</li> </ul>	37
13	Mettre en place un système d'échanges de montants de prestations sur le modèle de la DSN, élargissant les informations collectées dans le flux PASRAU et s'y substituant. Cette déclaration nominative complémentaire (DNC) comporterait le détail des types de prestations versées, suivant une nomenclature commune à élaborer, des notions de revenus plus riches que le revenu imposable et porterait aussi sur les prestations non imposables. Elle compléterait la DSN pour les salaires qui ne peuvent y figurer, de manière transitoire ou pérenne.	42
14	La gouvernance de la DNC serait portée par l'instance stratégique sur les échanges de données fiscales et sociales (cf. proposition 4), sous le pilotage et la coordination de la mission interministérielle chargée du pilotage et de la mise en œuvre de la DSN qui verrait son périmètre élargi à la DNC par une adaptation du décret n°2017-804. Sa mise en œuvre opérationnelle serait confiée au GIP MDS.	43
15	Utiliser le dispositif de gestion des échanges (DGE) pour mettre à disposition des OPS des montants de prestations sociales centralisés par la déclaration nominative complémentaire (cf. proposition 13).	44
16	Utiliser les salaires de la DSN et les montants de prestations issus d'une déclaration nominative complémentaire pour pré-remplir la déclaration trimestrielle du RSA et de la prime d'activité.	45
17	Utiliser les salaires de la DSN et les montants de prestations issus d'une déclaration nominative complémentaire pour alimenter de manière contemporaine les bases ressources des prestations familiales et des aides au logement, en maintenant un mode d'alimentation automatique.	45

## Rapport

Numéro	Proposition	Page
18	<p>Pour les travailleurs non salariés qui ne relèvent ni du statut de micro-entrepreneur ni de celui de gérants majoritaire, étudier la possibilité de progresser dans le sens d'une appréhension contemporaine et automatisée des revenus professionnels pour le calcul des prestations sociales :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ à court terme, maintenir la règle générale de prise en compte des revenus professionnels afférent à N-2 et N-1 dès lors que l'information est disponible ;</li> <li>▪ à moyen terme, transposer aux travailleurs indépendants générant un chiffre d'affaires ne dépassant pas les plafonds applicables aux micro-entrepreneurs la logique d'évaluation forfaitaire des revenus professionnels assise sur le chiffre d'affaires ; privilégier cette approche pour le calcul du RSA et de la prime d'activité ;</li> <li>▪ à plus long terme, à l'issue d'une réflexion portant notamment sur le rapprochement des assiettes fiscale et sociale et sous réserve de la conception d'une méthode permettant d'identifier des revenus infra annuels économiquement pertinents, envisager la possibilité de concevoir un système d'auto-liquidation stricte permettant la connaissance contemporaine des revenus d'activité infra-annuels des travailleurs indépendants et leur prise en compte de manière automatique pour le calcul des prestations sociales.</li> </ul>	47
19	<p>Dans l'attente des résultats de l'étude préconisée en proposition 3 pour envisager d'autres évolutions, simplifier la déclaration de patrimoine dans le cadre de l'examen des droits aux aides au logement en permettant aux bénéficiaires disposant d'un patrimoine inférieur à 30 000 € (hors logement principal et biens professionnels) de ne pas en décrire le détail.</p>	50
20	<p>Rendre plus contemporaines les bases ressources des prestations familiales et des aides au logement en cumulant les revenus d'activité salariée et les revenus de remplacement contemporains connus par la DSN et la DNC avec les revenus de N-2 pour ce qui concerne l'activité non salariée, les pensions alimentaires et les revenus du patrimoine, tout en maintenant l'automatisation de leur délivrance.</p>	51
21	<p>Pré-remplir les déclarations trimestrielles du RSA et de la prime d'activité avec les salaires disponibles dans la DSN, les prestations connues grâce à la DNC et, pour la prime d'activité, les revenus d'activité non salariée et les revenus du patrimoine issus des déclarations fiscales.</p>	51
22	<p>Pour les prestations familiales et les aides au logement, les revenus contemporains devraient être pris en compte par une moyenne glissante sur douze mois, actualisée en cible tous les trimestres. Une étude doit être menée pour évaluer les charges de gestion et l'impact sur les allocataires d'une actualisation fréquente. Un démarrage par une actualisation annuelle ou semestrielle serait à privilégier. Enfin, les mécanismes des abattements et neutralisations ne pourraient pas être supprimés mais devraient évoluer pour tirer profit de la connaissance plus récente des revenus.</p>	52
23	<p>Mettre en œuvre ce schéma cible de manière progressive avec une échéance fixée à 2019 en commençant par le pré-remplissage des salaires des déclarations trimestrielles du RSA et de la prime d'activité à partir de la DSN, en poursuivant par la préparation de la déclaration nominative complémentaire pour l'utiliser à partir de 2019 pour pré-remplir les déclarations trimestrielles et passer à un mode de calcul automatique plus contemporain pour les bases ressources des prestations familiales et des aides au logement.</p>	57
24	<p>Étendre le pré-remplissage permis par la DSN et la DNC aux autres minima sociaux, à la CMU-C et à l'ACS.</p>	57
25	<p>Étudier une modernisation de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) et de l'allocation pour adultes handicapés (AAH) pour les personnes travaillant en milieu ordinaire sur le modèle de celle proposée pour les prestations familiales et les aides au logement.</p>	57

## Rapport

Numéro	Proposition	Page
26	Engager des études complémentaires pour mesurer précisément les effets socio-économiques, financiers et en gestion du schéma proposé.	58
27	Resserrer la gouvernance des échanges de données entre administrations sociales et fiscales et au sein de la sphère sociale autour de l'instance stratégique des données fiscales et sociales (cf. proposition 4) et lui adjoindre deux structures : <ul style="list-style-type: none"><li>▪ la mission interministérielle chargée du pilotage et de la mise en œuvre de la DSN élargie à la DNC, en lien avec le GIP-MDS, maîtrise d'ouvrage déléguée de la DNC ;</li><li>▪ le comité opérationnel des échanges entre données fiscales et sociales pour les échanges croisés.</li></ul> Le comité de normalisation des données sociales déclaratives serait associé à ces travaux.	59
28	Utiliser les prochaines COG des organismes de Sécurité sociale pour décliner ce schéma de modernisation de la délivrance des prestations dans les organismes, au plan des études, des évolutions informatiques et des adaptations de la gestion.	60



# **ANNEXES**



# **LISTE DES ANNEXES**

- ANNEXE I : LES BASES RESSOURCES DES PRESTATIONS SOCIALES : ÉTAT DES LIEUX ET PERSPECTIVES DE SIMPLIFICATION**
- ANNEXE II : DISPONIBILITÉ DES INFORMATIONS SUR LES REVENUS ET ÉCHANGES DE DONNÉES**
- ANNEXE III : LES REVENUS PROFESSIONNELS DES TRAVAILLEURS NON-SALARIÉS**
- ANNEXE IV : IMPACT DU CHANGEMENT DE LA PÉRIODE DE RÉFÉRENCE ET DE LA FRÉQUENCE DE MISE À JOUR DES REVENUS SUR LE CALCUL DES PRESTATIONS**
- ANNEXE V : PRÉSENTATION DES CONCLUSIONS DE LA MISSION**





## **ANNEXE I**

### **Les bases ressources des prestations sociales : état des lieux et perspectives de simplification**



# SOMMAIRE

<b>1. LES BASES RESSOURCES DES PRINCIPALES PRESTATIONS SOCIALES .....</b>	<b>1</b>
1.1. Les prestations sociales soumises à condition de ressources .....	2
1.1.1. <i>Les prestations en espèces sous condition de ressources .....</i>	<i>2</i>
1.1.2. <i>Deux prestations en nature sous condition de ressources : la couverture maladie universelle complémentaire et l'aide au paiement d'une assurance complémentaire de santé.....</i>	<i>9</i>
1.1.3. <i>Les aides à l'autonomie : des prestations mixtes .....</i>	<i>10</i>
1.1.4. <i>L'action et l'aide sociales des organismes de protection sociale et des collectivités locales.....</i>	<i>11</i>
1.2. Vue d'ensemble des bases ressources des principales prestations sociales .....	12
1.2.1. <i>Le champ des revenus pris en compte dans les bases ressources.....</i>	<i>13</i>
1.2.2. <i>Les modes d'appréhension des revenus dans les différentes bases ressources.....</i>	<i>16</i>
1.2.3. <i>Les périodes de référence sur lesquelles les revenus sont appréciés.....</i>	<i>19</i>
1.2.4. <i>La périodicité de l'actualisation des ressources.....</i>	<i>20</i>
<b>2. UNE PREMIÈRE IDENTIFICATION DES PROBLÈMES À RÉSOUDRE EN RELATION AVEC LA DIVERSITÉ DES BASES RESSOURCES .....</b>	<b>23</b>
2.1. Les difficultés créées par la référence à des revenus anciens .....	23
2.1.1. <i>L'évaluation forfaitaire des ressources .....</i>	<i>24</i>
2.1.2. <i>Les neutralisations et abattements en cas de diminution des revenus.....</i>	<i>25</i>
2.1.3. <i>Des versements indus importants entraînés par les mécanismes de neutralisation et d'abattement.....</i>	<i>25</i>
2.1.4. <i>Un surcroît de coûts induit par les modalités de l'évaluation forfaitaire et le caractère asymétrique des mécanismes d'abattements et neutralisations des revenus .....</i>	<i>26</i>
2.2. Des gisements de simplification des obligations déclaratives des bénéficiaires des prestations sociales.....	27
2.2.1. <i>Des erreurs déclaratives qui découlent des obligations imposées aux demandeurs des minima sociaux et des aides à la couverture maladie.....</i>	<i>27</i>
2.2.2. <i>... et qui engendrent également des versements indus de prestations.....</i>	<i>27</i>
<b>3. DES AJUSTEMENTS DES BASES RESSOURCES À CONCEVOIR EN COHÉRENCE AVEC LES OBJECTIFS ET LES PUBLICS VISÉS PAR LES DIFFÉRENTES PRESTATIONS.....</b>	<b>28</b>
3.1. La loi détermine les finalités des différentes prestations .....	28
3.2. Une condition de revenus ne permet pas d'atteindre avec précision le public visé par certaines prestations.....	36
3.2.1. <i>Pauvreté monétaire, pauvreté en termes de conditions de vie, pauvreté subjective : trois approches qui dessinent des contours différents de la pauvreté .....</i>	<i>36</i>
3.2.2. <i>Des coûts élevés ou des conditions de logement dégradées, et des obstacles à l'accès aux soins, ne correspondent pas systématiquement à des situations de bas revenus.....</i>	<i>38</i>
3.3. Les bases ressources des différentes prestations et minima sociaux présentent des particularités dont le lien avec leur finalité paraît parfois ténu.....	41
3.3.1. <i>Le revenu de solidarité active .....</i>	<i>42</i>
3.3.2. <i>Les autres prestations soumises à condition de ressources .....</i>	<i>42</i>

<b>4. UNE STRUCTURE DES REVENUS DES BÉNÉFICIAIRES DES PRESTATIONS SOCIALES SOUS CONDITIONS DE RESSOURCES AU SEIN DE LAQUELLE PRÉDOMINENT LES REVENUS D'ACTIVITÉ, DE REMPLACEMENT ET DE TRANSFERTS, QUI OUVRE DES POSSIBILITÉS DE SIMPLIFICATION DES BASES RESSOURCES .....</b>	<b>43</b>
4.1. Les revenus d'activité et de remplacement sont déterminants dans les revenus déclarés par les contribuables en 2014 .....	44
4.1.1. Parmi les foyers fiscaux présentant un revenu fiscal de référence inférieur à 20 000 €, 64% déclarent un revenu nul ou uniquement des revenus salariaux et de remplacement.....	44
4.1.2. Dans la même population, 4% des contribuables déclarent des revenus d'activité non salariaux.....	46
4.1.3. En-dessous de 20 000 € de revenu fiscal de référence, 5% des contribuables déclarent verser une pension alimentaire.....	46
4.1.4. Les foyers fiscaux les plus modestes (RFR inférieur à 20 000 €) déclarent des revenus du patrimoine et des placements dans une proportion de près d'un tiers.....	47
4.2. Les bénéficiaires des prestations sociales sous condition de ressources perçoivent en outre des revenus de produits financiers non imposables .....	49
4.2.1. La propension des allocataires de prestations sociales sous condition de ressources à percevoir des revenus imposables autres que des salaires et des revenus de remplacement est voisine de celle provenant de sources fiscales pour les foyers à revenu modeste.....	51
4.2.2. Toutefois les bénéficiaires de prestations sociales sous conditions de ressources bénéficient de revenus non imposables, comme les revenus de l'épargne réglementée.....	54
4.3. La structure des revenus déclarés reste stable d'une année sur l'autre pour deux tiers des contribuables présents deux années consécutives .....	57
<b>5. LE DIAGNOSTIC DE LA FAÇON DONT OPÈRENT AUJOURD'HUI LES BASES RESSOURCES, LE RAPPEL DES OBJECTIFS DES PRESTATIONS SOCIALES ET L'OBSERVATION DE LA STRUCTURE DES REVENUS DES ALLOCATAIRES SUGGÈRENT DES PISTES DE RATIONALISATION .....</b>	<b>58</b>
5.1. Instituer un système de révision rapide des bases ressources pour les foyers dans lesquelles les revenus d'activité et de remplacement représentent une part déterminante des revenus fiscaux .....	58
5.2. Maintenir désynchronisés les revenus d'activité non salariaux, les pensions alimentaires et les revenus du patrimoine et des placements.....	59
5.3. Poursuivre l'instruction d'une simplification de la prise en compte des revenus du patrimoine et des placements dans les bases ressources, sur la base d'une information fiable sur l'incidence de ces revenus dans les ressources des allocataires.....	59
5.4. Envisager des harmonisations complémentaires des bases ressources des prestations et minima sociaux.....	61

## Annexe I

La lettre de mission adressée le 13 février 2017 par le secrétaire d'État au budget et la ministre des affaires sociales et de la santé aux chefs de service des inspections générales des finances et des affaires sociales demande une analyse des conditions sous lesquelles « les bases ressources des différentes prestations (pourraient) être rendues plus contemporaines de la situation de leurs bénéficiaires, en substituant à des informations datant de N-1 ou de N-2 des données sur les revenus les plus récents ». Au cas où il ne serait pas possible d'appréhender précocement des revenus inclus dans certaines bases-ressources, les ministres suggèrent différentes solutions alternatives, telles que « leur exclusion des bases ressources, ... leur prise en compte sur une base forfaitaire, ou ... une désynchronisation dans les périodes retenues ». L'analyse demandée doit également enfin tenir compte « pour chaque prestation de son objectif et de son public cible ».

La présente annexe restitue les travaux menés aux fins de réponse à cette dimension de la commande des ministres. Dans un premier temps, la mission s'est attachée à décrire de façon globale les bases ressources des principales prestations sociales sous conditions de ressources et minima sociaux, ainsi que de la couverture maladie universelle complémentaire, en s'appuyant notamment sur les analyses présentées dans le rapport du député Christophe Sirugue sur la réforme des minima sociaux<sup>1</sup> (1).

Cette première analyse permet d'identifier les difficultés liées à la diversité des bases ressources aujourd'hui en vigueur : d'un côté, des références à des revenus anciens qui empêchent des ajustements des droits aux prestations contemporains des variations des revenus des bénéficiaires ; d'autre part, des formalités déclaratives parfois lourdes exigées des demandeurs, génératrices de versements indus et de rappels de prestations, particulièrement pénalisants pour des ménages à bas revenus (2).

Ainsi que le demande la lettre de mission, ces différences de traitement des catégories de revenu entrant en ligne de compte dans les bases ressources des prestations sociales et minima sociaux sont rapprochées des finalités assignées à des dispositifs, afin d'identifier les dispositions régissant la composition des bases ressources qui peuvent être jugées manquer de cohérence au regard de ces finalités (3).

Au-delà de la recherche d'une meilleure adéquation des bases ressources aux objectifs et aux publics visés par les différentes prestations, la prise en compte de données statistiques sur la composition des revenus des individus ou des foyers bénéficiaires des principales prestations sociales peut permettre de dégager des perspectives de simplification des bases ressources, s'il apparaissait que l'occurrence de certains revenus dans ces bases ressources soit suffisamment faible pour qu'ils puissent y être occultés sans qu'il soit porté atteinte aux finalités des prestations concernées (4).

L'ensemble de ces analyses a permis à la mission de rassembler ses conclusions autour de l'identification d'un petit nombre d'orientations de simplification des bases ressources des prestations étudiées (5).

### **1. Les bases ressources des principales prestations sociales**

Afin de décrire les revenus qui sont pris en compte pour l'examen du droit aux prestations sociales, les développements qui suivent précisent tout d'abord le champ des prestations sociales incluses dans l'analyse conduite par la mission (1.1), puis présentent de façon globale les principales bases ressources retenues dans ce champ de prestations (1.2).

---

<sup>1</sup> Au 1<sup>er</sup> janvier 2017, le montant forfaitaire de la prime d'activité est égal au 562,25 € pour une personne isolée, soit 5% environ de plus que le montant maximum du RSA (536,78€).

## **1.1. Les prestations sociales soumises à condition de ressources**

Les prestations soumises à conditions de ressources désignent des allocations pour lesquelles l'examen de l'éligibilité du demandeur comporte un test portant sur ses ressources ou celles de sa famille ou de son foyer.

Par extension, peuvent être assimilées à des prestations soumises à conditions de ressources des allocations dont le montant, sans jamais devenir nul, varie en fonction des ressources des bénéficiaires. C'est le cas, notamment, des allocations familiales dont le montant est modulé depuis le 1er juillet 2015, en deux tranches pour les familles disposant des plus hauts revenus.

D'une façon générale, les revenus de remplacement de nature contributive – c'est-à-dire dont le montant auquel le demandeur peut prétendre entretient un lien avec des cotisations ou contributions versées ou avec les revenus sur lesquelles elles ont été prélevées -, tels que des pensions de retraite ou d'invalidité, des rentes d'accidents du travail-maladies professionnelles, des indemnités journalières de maladie, de maternité ou d'accidents du travail-maladies professionnelles, allocations d'indemnisation du chômage, etc., ne relèvent pas du domaine des prestations sociales sous conditions de ressources. Toutefois, ces allocations ne sont pas indifférentes à la problématique de l'actualisation précoce des revenus des demandeurs de dispositifs de protection sociale qui constitue la colonne vertébrale de la lettre de mission : en effet, leur liquidation peut nécessiter la connaissance des revenus récents, pour laquelle la réutilisation de données contemporaines constitue un enjeu de simplification des formalités et obligations déclaratives des assurés. Cet enjeu ne sera toutefois pas davantage abordé dans la présente annexe.

Au sein des prestations sociales soumises à condition de ressources, il y a lieu de distinguer :

- ◆ des prestations en espèces (1.1.1) ;
- ◆ deux prestations en nature : la couverture maladie universelle complémentaire et l'aide au paiement d'une assurance complémentaire de santé (1.1.2) ;
- ◆ des prestations mixtes, notamment les aides en faveur de l'autonomie des personnes handicapées ou âgées (1.1.3) ;
- ◆ des prestations extra-légales d'action sociale versées par les organismes de protection sociale et d'aide sociale par les collectivités locales (1.1.4).

### **1.1.1. Les prestations en espèces sous condition de ressources**

Les prestations sociales sous conditions de ressources sont majoritairement des prestations en espèces, c'est-à-dire donnant lieu à un versement monétaire aux bénéficiaires, librement arbitral par eux.

Trois cas de figure doivent être distingués :

## Annexe I

- ◆ des prestations sociales forfaitaires : un montant fixe est versé aux bénéficiaires lorsque leurs ressources sont inférieures à un certain seuil ; cependant, afin d'éviter un ressaut dans les ressources des personnes ou des familles au voisinage du seuil, un mécanisme différentiel est généralement mis en place pour garantir qu'un non bénéficiaire de la prestation n'a jamais des ressources inférieures à celles d'un bénéficiaire après versement de la prestation ; à cette fin, un versement différentiel est effectué en faveur des personnes ou familles dont les ressources sont comprises entre le seuil et ce seuil majoré du montant de la prestation ; cette situation correspond au cas des prestations familiales sous condition de ressources : complément familial en faveur des familles comptant trois enfants ou plus, allocation de rentrée scolaire ; la modulation des allocations familiales pour les plus hauts revenus, évoquée précédemment, qui prévoit un complément différentiel au voisinage des seuils qui déclenchent cette modulation, relève aussi de cette catégorie de dispositifs (cf. Tableau 1) ;

**Tableau 1 : Les prestations familiales sous condition de ressources**

Prestation	Plafond de ressources (annuel en 2015)	Montant mensuel (2017)	Mécanisme différentiel
Complément familial	37 705 € (couple, un actif trois enfants) + 8 420 € en cas de couple bi-actif ou de parent isolé + 6 284 € par enfant supplémentaire	169,02 € (majoré à 236,70 € si les ressources sont inférieurs aux plafonds ci-contre)	Oui
Allocation de rentrée scolaire	24 404 € (un enfant, toutes situations parentales) + 5 632 € par enfant supplémentaire	de 364,08 € à 397,48 € par enfant selon l'âge (versement unique en août)	Oui
Prime de naissance de la PAJE	35 872 € (couple, un actif trois enfants) + 9 703 € en cas de couple bi-actif ou de parent isolé + 6 469 € par enfant supplémentaire	923,09 € (versement unique au 2ème mois de l'enfant)	Non
Allocation de base de la PAJE		184,62 € (réduit de moitié si les ressources sont supérieures à 83,7% des plafonds ci-contre)	Non
Allocations familiales (modulation)	1er seuil : 67 408 € pour deux enfants + 5 617 € par enfant supplémentaire ; 2ème seuil : 89 847 € pour deux enfants + 5 617 € par enfant supplémentaire	Par rapport au montant de base perçu par les familles dont les ressources sont inférieures au 1er seuil : réduction de 50% entre les 1er et 2ème seuils, et de 75% au-delà du 2ème seuil	Oui

*Source : Mission, d'après textes réglementaires.*

- ◆ d'autres prestations voient leur montant entretenir une relation plus complexe avec le revenu du demandeur ; ainsi :
  - les aides au logement, qui se composent de trois allocations distinctes (cf. Encadré 1), sont déterminées selon une formule dégressive linéaire en fonction du revenu ; elles visent à laisser à la charge du bénéficiaire une « participation personnelle » qui est croissante avec son revenu ;

**Encadré 1 : Les aides au logement**

Les aides au logement se composent de trois allocations :

- l'allocation de logement familiale (article L. 542-1 du code de la sécurité sociale) ;
- l'allocation de logement sociale (article L. 831-1 du code de la sécurité sociale) ;
- l'aide personnalisée au logement (article L. 352-2-1 du code de la construction et de l'urbanisme).

Ces trois dispositifs bénéficient à des groupes différents de personnes ou de familles selon leur composition ou le type de logement qu'elles occupent. Cependant leurs réglementations appliquent les mêmes formules tenant compte du revenu et de la taille de la famille ainsi que du montant du loyer pour la détermination du montant auquel le demandeur peut prétendre.

Le montant de l'aide au logement est calculé comme le solde entre les loyers et charges effectifs (le premier étant plafonné, et les secondes forfaitisées, avec dans les deux cas prise en compte de la zone de résidence (trois zones distinctes : agglomération parisienne, autres grandes agglomérations, autres communes). et une participation personnelle appréciée comme une fraction du revenu en fonction de la composition familiale et corrigée en fonction du montant du loyer<sup>2</sup>. En conséquence, plus une personne ou une famille a des revenus élevés, plus sa participation personnelle est importante, et plus le montant d'aide au logement auquel elle a droit est réduite.

En outre, la loi de finances pour 2016 a prévu, en son article 140, que, conjointement aux ressources du demandeur, « la valeur en capital du patrimoine » détenu par lui est prise en compte lors de l'examen du droit aux aides au logement. Les modalités de cette prise en compte sont fixées aux articles R. 542-12 et R. 831-8 du code de la sécurité sociale, ainsi qu'à l'article R. 351-5-1 du code de la construction et de l'urbanisme. En pratique, les allocataires dont l'ensemble du patrimoine excède 30 000 € voient leur base ressource majorée des revenus du patrimoine non imposables et d'une estimation des gains que pourraient apporter l'exploitation des éléments de patrimoine non producteurs de revenus (tels que des logements ou des terrains non mis en location). La mise en œuvre de cette disposition suppose toutefois des formalités lourdes, puisqu'elle requiert de connaître le patrimoine de l'ensemble des bénéficiaires des aides au logement. Pour cette raison, elle n'est mise en œuvre depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2016 que pour les seuls flux de nouveaux demandeurs.

- la prime d'activité, instituée à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016, est un mécanisme qui complète des revenus modestes d'activité perçus par une personne en tenant compte de la composition du foyer auquel il appartient ; le montant de cette prestation est égal en principe à un forfait tenant compte de la composition de la famille et proche du montant du revenu de solidarité active (RSA, *cf. infra*)<sup>3</sup>, auquel est retirée une fraction (38%) des revenus d'activité et les autres revenus du foyer, pour autant que le résultat de cette opération reste positif ; de la sorte, les personnes qui perçoivent de faibles revenus d'activité sont assurées de conserver 62% des gains liés à leur activité, par rapport à une situation dans laquelle ils ne travailleraient pas et bénéficieraient du RSA ; ce dispositif a donc une vocation d'incitation à la participation à l'activité économique des personnes dont les caractéristiques personnelles (qualification, état de santé, charges de famille...) limitent leurs perspectives de gain ;

<sup>2</sup> Pour une présentation détaillée des barèmes des aides au logement en 2013 et des principes de revalorisation, *cf.* le lien suivant vers une page sur le site du ministère chargé du logement : [http://www.logement.gouv.fr/IMG/pdf/MEDDAT\\_Plaq\\_logement\\_2013\\_bd.pdf](http://www.logement.gouv.fr/IMG/pdf/MEDDAT_Plaq_logement_2013_bd.pdf).

<sup>3</sup> Au 1<sup>er</sup> janvier 2017, le montant forfaitaire de la prime d'activité est égal au 562,25 € pour une personne isolée, soit 5% environ de plus que le montant maximum du RSA (536,78€).



**Encadré 2 : La prime d'activité**

La prime d'activité a été créée par les articles 57 à 62 de la loi n° 2015-994 du 17 août 2015 relative au dialogue sociale et à l'emploi. Elle remplace deux dispositifs antérieurs aux finalités identiques :

- d'une part, le revenu de solidarité active « activité » qui consistait en un mécanisme d'intéressement au revenu de solidarité activité (RSA), garantissant à une personne bénéficiant de faibles revenus d'activité de conserver l'essentiel des gains tirés d'une activité professionnelle engendrant des revenus modestes – inférieurs à 1,6 SMIC -, malgré le caractère différentiel du RSA et la dégressivité des prestations sociales soumises à condition de ressources ;
- d'autre part, la prime pour l'emploi, un crédit d'impôt sur le revenu remboursable, calculé en fonction des revenus d'activité perçus dans la limite de 1,4 SMIC en équivalent temps-plein, et tenant compte du revenu fiscal de référence et de la composition du foyer fiscal.
- La prime pour l'emploi reprend le principe de l'ancien RSA « activité ». Son montant est égal à la somme de trois montants :
- un montant de base tenant compte de la composition de la famille, égal au montant maximum du RSA – en l'absence de tout revenu du demandeur - majoré de 5% environ ;
- dont sont déduits en premier lieu 38% des revenus d'activité perçus par l'ensemble des membres du foyer ;
- et en second lieu les autres ressources du ménage.

Le solde de ces trois éléments est versé pour autant qu'il reste positif. A titre d'exemple, une personne isolée percevant exclusivement 1 000 € de revenus nets mensuels d'activité, et occupant un logement dont elle est propriétaire, percevra une prime d'activité de 149 € par mois.

- les pensions de réversion versées par le régime général et les régimes alignés sur lui (salariés agricoles, artisans, commerçants) dépendent des ressources du conjoint survivant ; fixée en principe à 54% de la pension dont bénéficiait le conjoint décédé, la pension de réversion est écrêtée en sorte que son agrégation avec les revenus personnels du conjoint survivant n'excède pas un plafond (cf. Encadré 3).

**Encadré 3 : Les pensions de réversion du régime général et des régimes alignés**

Le conjoint ou l'ex-conjoint d'un assuré du régime général, du régime des salariés agricoles ou du régime des artisans et commerçants peut percevoir au décès de ce dernier une pension de réversion, qui s'ajoute à ses droits personnels à la retraite et à ses autres revenus.

Il doit toutefois avoir atteint l'âge de 55 ans et justifier une durée de mariage d'au moins un an, sauf si un ou plusieurs enfants sont issus de ce mariage.

Dans le cas général, le montant de la pension de réversion est égal au maximum à 54% de la pension dont bénéficiait ou aurait bénéficié l'assuré décédé, sachant que cette pension est elle-même limitée à 50% du plafond de la sécurité sociale, soit 1634,50 € par mois. En outre, la pension de réversion est écrêtée, afin que son cumul avec les ressources personnelles du conjoint ou de l'ex-conjoint survivant n'excède pas 2 080 fois le montant du SMIC horaire brut, soit 20 300,80 € annuellement, s'il vit seul, ou 32 481,28 € s'il vit en couple.

La pension de réversion peut être majorée de 11,1% si le conjoint ou l'ex-conjoint survivant a atteint l'âge permettant de bénéficier d'une retraite à taux plein, et a liquidé tous ses droits personnels à la retraite qui ne doivent pas excéder 853,25 € par mois. Des majorations pour enfants à charge et pour enfants élevés – 10% pour trois enfants ou plus élevés – s'appliquent également.

La pension de réversion peut être révisée à tout changement de situation du conjoint ou de l'ex-conjoint survivant. Les régimes de retraite mettent en œuvre à cet effet des contrôles de ressources. Toutefois, elle ne peut plus être révisée après les trois mois suivant la liquidation de ses retraites personnelles de base et complémentaires.

## Annexe I

- ◆ les minima sociaux, enfin, visent à garantir un revenu minimum à des groupes de personnes ou de familles particuliers ; suivant la présentation retenue dans le rapport Sirugue précité, on dénombre aujourd'hui neuf minima sociaux (cf. Tableau 2), compte non tenu de l'allocation temporaire d'attente qui sera supprimée à compter du 1er septembre 2017<sup>4</sup> ; le principal d'entre eux en termes d'enjeu financier est le revenu de solidarité active (RSA), qui est de plus l'ultime « filet de sécurité » en faveur des personnes les plus modestes ; ces allocations ont en commun de revêtir en principe un caractère différentiel : dès lors que leur but est de garantir des revenus minima, tout euro personnel supplémentaire perçu par un bénéficiaire doit se traduire par une diminution d'un euro également du montant de l'une ou l'autre de ces allocations ; cependant, certains minima sociaux (allocation pour adultes handicapés, allocation de solidarité spécifique, notamment) peuvent être partiellement cumulés avec des revenus d'activité (mécanisme dit « d'intéressement ») ; la prime d'activité mentionnée à l'encadré 2 précédent peut ainsi être regardée comme un mécanisme d'intéressement du revenu de solidarité active.

---

<sup>4</sup> *Impact et modalités de l'accompagnement de la suppression de l'allocation temporaire d'attente*, rapport conjoint de l'Inspection générale des affaires sociales (n° 2016-151R) et de l'Inspection générale de la justice (n° 008-17), février 2017.

**Annexe I**

**Tableau 2 : Les minimas sociaux**

<b>Prestation</b>	<b>Plafond de ressources (2017)</b>	<b>Montant (2017)</b>	<b>Organismes gestionnaire</b>	<b>Caractéristiques</b>
Revenu de solidarité active (RSA)	536,78 € mensuels pour la 1ère personne (majorés à 689,28 € en cas de parent isolé) + 50% pour la 2ème personne + 30% pour la 3ème personne + 40% pour les personnes suivantes	Solde entre les plafonds ci-contre et les ressources du foyer	Caisses d'allocations familiales et de mutualité sociale agricole	Bénéficie aux personnes âgées de plus de 25 ans, sauf si elles ont un enfant à charge
Revenu de solidarité outre-mer (RSO)	911,12 € mensuels pour une personne isolée, 1 431, 16 € pour un couple	512,22 € par mois si les ressources mensuelles sont inférieures à 398,90 € pour une personne isolée ou à 919,54 € pour un couple, solde entre les plafonds ci-contre et les ressources mensuelles dans les autres cas	Caisses générales de sécurité sociale	Bénéficie aux personnes résidant dans les départements d'outremer, Saint-Pierre et Miquelon et Saint-Barthélémy, âgés de plus de 55 ans ou de moins de 65 ans, et allocataires du RSA depuis deux ans sans avoir exercé d'activité professionnelle
Allocation veuvage (AV)	753,42 € par mois	602,73 € par mois au maximum	Caisses d'assurance retraite et de santé au travail	Versée pendant deux ans ou jusqu'à 55 ans si le veuf ou la veuve avait atteint l'âge de 50 ans au moment du décès du conjoint
Allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA)	803,20 € par mois pour une personne isolée, 1 246,97 € pour un couple	Solde entre les plafonds ci-contre et les ressources mensuelles	Régimes de base d'assurance vieillesse	Versé à partir de 65 ans

**Annexe I**

<b>Prestation</b>	<b>Plafond de ressources (2017)</b>	<b>Montant (2017)</b>	<b>Organismes gestionnaire</b>	<b>Caractéristiques</b>
Allocation pour adultes handicapés (AAH)	9 730,68 € par an pour une personne seule, 19 461,36 € pour un couple +4 865,34 € par enfant à charge	810,89 € par mois au maximum	Caisses d'allocations familiales et de mutualité sociale agricole	Personnes atteintes d'une invalidité au taux de 80% et plus, ou de 50% et plus si elles connaissent une restriction substantielle et durable d'accès à l'emploi. Des règles spécifiques prévoient le cumul de l'AAH avec des revenus d'une activité professionnelle réduite.
Allocation supplémentaire d'invalidité (ASI)	704,81 € par mois pour une personne isolée, 1 234,53 € pour un couple	405,38 € par mois si les ressources mensuelles sont inférieures à 299,43 € pour une personne isolée ou à 829,15 € pour un couple, solde entre les plafonds ci-contre et les ressources mensuelles dans les autres cas	Caisses d'assurance retraite et de santé au travail	Bénéficie aux personnes atteintes d'une invalidité réduisant la capacité de travail ou de gain des deux tiers au moins
Allocation de solidarité spécifique (ASS)	1 138,90 € par mois pour une personne isolée, 1 789,79 € pour un couple	16,27 € par jour	Pôle Emploi	Bénéficie aux demandeurs d'emploi qui ont épuisé leurs droits l'allocation de retour à l'emploi, et justifiant cinq années d'activité professionnelle dans les dix ans précédant la rupture du contrat de travail. Des règles spécifiques prévoient le cumul de l'ASS avec des revenus d'une activité professionnelle réduite.

## Annexe I

Prestation	Plafond de ressources (2017)	Montant (2017)	Organismes gestionnaire	Caractéristiques
Prime transitoire de solidarité (PTS)		300 € par mois	Pôle Emploi	Bénéficie aux demandeurs d'emploi âgés de 60 ans et plus et nés en 1954 ou 1955, titulaires de l'ASS ou du RSA , et totalisant la durée d'assurance requise pour percevoir une pension à taux plein. Versée jusqu'à l'âge minimum de la retraite.
Allocation pour les demandeurs d'asile (ADA)	Montant maximum du RSA en fonction de la composition familiale : 536,78 € mensuels pour la 1 <sup>ère</sup> personne (majorés à 689,28 € en cas de parent isolé) + 50% pour la 2 <sup>ème</sup> personne + 30% pour la 3 <sup>ème</sup> personne + 40% pour les personnes suivantes	6,80 € pour la 1 <sup>ère</sup> personne du foyer + 3,40 € pour chaque personne supplémentaire	Office français de l'immigration et de l'intégration	Bénéficie aux demandeurs d'asile âgés de 18 ans et plus et ayant accepté les conditions matérielles d'accueil proposées par l'Ofii.

*Source : Mission, d'après textes réglementaires.*

### **1.1.2. Deux prestations en nature sous condition de ressources: la couverture maladie universelle complémentaire et l'aide au paiement d'une assurance complémentaire de santé**

Les prestations sociales en nature, tels que les remboursements de soins, sont le plus souvent délivrées de façon universelle, sans égard au revenu des bénéficiaires. Toutefois, il existe deux programmes qui visent à faciliter l'accès aux soins des personnes à faibles ressources, et dont le droit est, par conséquent, conditionné à l'appréciation des ressources des demandeurs :

## Annexe I

- ◆ la protection complémentaire en matière de maladie, plus couramment dénommée « couverture maladie universelle complémentaire » (CMUc), offre aux personnes dont les ressources sont inférieures à un certain seuil, une prise en charge complémentaire des soins s’ajoutant aux remboursements de l’assurance maladie obligatoire ; sous l’effet de l’obligation pour les professionnels de santé de pratiquer des tarifs opposables, et d’une prise en charge intégrale du panier de soins, le reste à charge des bénéficiaires de la CMUc sur leurs dépenses de santé peut en principe être nul, et est en pratique faible ; après examen des ressources des demandeurs mesurées sur les douze mois précédents, lorsque celles-ci sont inférieures à un seuil dépendant de la composition du foyer, le droit à la CMUc est accordée pour une durée d’un an (cf. Tableau 2) :
- ◆ l’aide au paiement d’une assurance complémentaire de santé (ACS) permet aux personnes dont les ressources sont comprises entre le seuil d’exclusion de la CMUc et ce seuil majoré de 35%, de bénéficier du financement par le Fonds de financement de la CMUc d’une partie du coût d’une couverture complémentaire maladie acquise auprès d’un opérateur privé, variable en fonction de l’âge (cf. Tableau 3) ; les ressources des demandeurs de l’ACS sont examinées dans les mêmes conditions que dans le cas de la CMUc. ; le montant de l’ACS est restitué aux organismes dispensateurs de couvertures complémentaires maladie sous la forme d’un crédit de taxe de solidarité additionnelle aux cotisations d’assurance (TSA) acquittée par les organismes dispensateurs de contrats de couverture complémentaire santé.

**Tableau 3 : La couverture maladie universelle complémentaire et l’aide au paiement d’une assurance complémentaire de santé**

Prestation	Plafond de ressources (2017)	Nature et montant (2017)
Couverture maladie universelle complémentaire	8 723 € annuels pour la 1ère personne + 50% pour la 2ème personne + 30% pour la 3ème personne + 40% pour les personnes suivantes	Complément de remboursement de soins par l’assurance maladie ou dans le cadre d’un contrat de couverture complémentaire. Barèmes spécifiques dans les DOM.
Aide au paiement d’une assurance complémentaire de santé	Entre 8 723 € et 11 776 € annuels pour la 1ère personne + 50% pour la 2ème personne + 30% pour la 3ème personne + 40% pour les personnes suivantes	Aide sous forme de versement annuel unique pour l’acquisition d’une couverture complémentaire santé : 100 € pour une personne âgée de moins de 16 ans, de 200 € pour une personne âgée de 16 à 49 ans, de 350 € pour une personne âgée de 50 à 59 ans, de 500 € âgée de 60 ans et plus

*Source : Mission, d’après textes réglementaires.*

### 1.1.3. Les aides à l’autonomie : des prestations mixtes

Les aides à l’autonomie des personnes handicapées ou âgées ne peuvent être qualifiées de prestations en espèces, car leur montant ne peut être librement arbitré par le bénéficiaire mais doit nécessairement être utilisé à l’acquisition de biens et services. Mais elles ne constituent pas non plus des prestations en nature dans la mesure elles font l’objet d’une évaluation monétaire tenant compte des ressources du demandeur :

## Annexe I

- ◆ l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) est destinée aux personnes âgées et revêt deux modalités selon que la personne réside à son domicile ou en établissement ; dans le premier cas, les services établissent un plan d'aide qui valorise monétairement, dans la limite d'un plafond dépendant du degré de dépendance de la personne, les services dont la personne a besoin pour faire face à sa perte d'autonomie ; l'APA consiste dans la prise en charge d'une partie de ce plan d'aide, en fonction décroissante des ressources du demandeur ; dans le second cas, l'APA couvre une partie du tarif « dépendance » de l'établissement d'accueil – distinct des soins pris en charge par l'assurance maladie et de l'hébergement à la charge de la personne -, à nouveau en fonction décroissante des revenus ;
- ◆ la prestation de compensation du handicap (PCH) en faveur des personnes handicapées fonctionne sur le même principe que l'APA quoique selon des modalités distinctes<sup>5</sup> : établissement d'un plan personnalisé de compensation prévoyant l'accès aux différentes aides dans la limite de plafonds, et prise en charge par la PCH en fonction des ressources du demandeur (100% en-deçà d'un seuil de ressources et 80% au-delà de ce seuil).

Les plans d'aide sont établis par les services des conseils départementaux et les maisons départementales des personnes handicapées pour, respectivement, les personnes âgées et handicapées. Le financement des aides à l'autonomie incombe aux conseils départementaux, la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie apportant toutefois un concours national réparti entre les départements.

### 1.1.4. L'action et l'aide sociales des organismes de protection sociale et des collectivités locales

Les organismes de protection sociale mettent en œuvre à titre facultatif une action sociale en faveur de leurs ressortissants. Les règlements intérieurs régissant cette action sociale prévoient le plus souvent un critère de ressources permettant de sélectionner les personnes éligibles à ces dispositifs (cf. Encadré 4). De leur côté, les communes, intercommunalités et départements mettent en œuvre une aide sociale extra-légale, en faveur des personnes précaires, des enfants et des familles, des personnes handicapées ou âgées, qui utilise également des indicateurs de ressources pour décider l'admission des demandeurs à ces dispositifs. Il est important de remarquer que les organismes de protection sociale et les collectivités locales disposent d'une grande latitude pour fixer leurs conditions de ressources, même si, s'agissant des organismes de protection sociale, ces paramètres sont encadrés par des orientations fixées au plan national par leur tête de réseau.

---

<sup>5</sup> La prestation de compensation du handicap comporte cinq aides distinctes : aides humaines, aides techniques, aides à l'aménagement du logement, aides au transport, aides animalières.

**Encadré 4 : Les critères de ressources retenus par la Caisse d'allocations familiales de la Haute-Garonne dans son règlement d'action sociale**

La mission a pris connaissance du règlement intérieur de l'action sociale en faveur des familles de la Caisse d'allocations familiales de la Haute-Garonne. Ce document prévoit deux indicateurs pour examiner l'admission des demandeurs à cette action sociale :

- un « quotient familial » rapportant le total des revenus imposables de l'année N-2, des prestations familiales et des aides au logement, par le nombre de parts fiscales du foyer ; cet indicateur sert à l'examen des droits aux aides aux vacances et aux loisirs, à l'aide au domicile des familles, à l'aide aux travaux, au prêt caravane, au prêt équipement mobilier ménages ;
- un « quotient social » rapportant l'ensemble des ressources du foyer au cours du dernier mois connu (à l'exclusion des aides au logement, de l'allocation de rentrée scolaire et de l'aide à l'éducation de l'enfant handicapé) à un nombre d'unités de consommation (une unité pour la première personne du foyer, 0,5 unité pour la seconde, 0,4 unité pour chacune des suivantes) ; ce critère de ressources sert à étudier le droit aux aides ponctuelles, à l'aide à la scolarité, aux aides sur projets et à l'aide à l'installation.

D'autres dispositifs voient encore leur accès conditionné à la prise en compte des ressources des demandeurs : c'est le cas, par exemple, de l'allocation associée au dispositif de la « Garantie jeunes », mis en œuvre par les missions locales pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes, l'allocation étant quant à elle versée par l'Agence de services et de paiements (ASP).

Confrontée à la diversité des dispositifs de protection sociale faisant intervenir les ressources des demandeurs dans l'examen de leurs droits, la mission a choisi de concentrer ses analyses sur les seules prestations en espèces et en nature, soit les prestations familiales, les aides au logement, la prime d'activité, les minima sociaux, la couverture maladie universelle complémentaire et l'aide au paiement d'une assurance complémentaire de santé. Les autres aides, qui soit sont définies nationalement mais opérées par les collectivités locales (aides à l'autonomie), soit relèvent d'initiatives locales dans un cadre extra-légal, n'entrent pas, du fait des prérogatives que des acteurs locaux exercent dans leur délivrance, dans le cadre des réflexions en termes d'harmonisation des ressources prises en compte pour l'examen des droits conduites dans la présente annexe.

## **1.2. Vue d'ensemble des bases ressources des principales prestations sociales**

Les analyses suivantes décrivent, dans le champ des prestations sociales sous condition de ressources retenu par la mission, les « bases ressources » retenues pour examiner les droits des demandeurs de ces différentes prestations, c'est-à-dire les catégories de revenus assorties de leur mode d'appréhension qui permettent de déterminer l'éligibilité des demandeurs compte tenu des seuils de ressources fixés par la réglementation.

L'analyse conduite ci-après distingue :

- ◆ en premier lieu, les différences quant au champ des revenus pris en compte dans les bases ressources ;
- ◆ en second lieu, les écarts dans les modes d'appréhension de ces revenus ;
- ◆ en troisième lieu, les périodes de référence sur lesquelles ces revenus sont appréciés ;
- ◆ en quatrième et dernier lieu, les périodicités du réexamen des ressources des bénéficiaires des prestations sociales.



## Annexe I

### 1.2.1. Le champ des revenus pris en compte dans les bases ressources

Selon des regroupements effectués par la Direction de la sécurité sociale, dans un document transmis à la mission, la plupart des bases ressources des prestations sociales étudiées se rattache à l'une ou l'autre des catégories suivantes :

- ◆ des revenus imposables à l'impôt sur le revenu : traitements et salaires, revenus de remplacement, pensions alimentaires, revenus du patrimoine et des placements (*cf. infra*, § 1.2.2.1, pour une description détaillée) ;
- ◆ des revenus de remplacement, et du patrimoine et des placements, non imposables à l'impôt sur le revenu ;
- ◆ les autres prestations et minima sociaux, également non imposables : prestations familiales, aides au logement, minima sociaux énumérés au tableau 2 précédent, prime d'activité ;
- ◆ d'autres revenus non imposables, dont : allocations du fonds de solidarité en faveur des anciens combattants, bourses d'études, prime de retour à l'emploi, prime de déménagement, indemnité de service civique, libéralités versées par des tiers...

Il est à noter que certains revenus appartiennent à plusieurs des catégories regroupées ci-dessus. Par exemple, l'allocation veuvage, l'allocation de solidarité spécifique et la prime transitoire de solidarité sont fiscalement assimilées à, respectivement, une pension de retraite et à des allocations d'indemnisation du chômage, et sont donc imposables à l'impôt sur le revenu. De même, certaines bourses d'études sont imposables sur le revenu. Enfin, les pourboires et gratifications, qui constituent une partie des libéralités versées par des tiers, doivent être déclarés à l'administration fiscale.

Le tableau 4 ci-après présente les revenus pris en compte dans les bases ressources des prestations sociales. Les revenus imposables incluent les minima sociaux et autres revenus qui doivent être déclarés à l'administration fiscale, qui sont par conséquent retirés des rubriques correspondantes.

**Tableau 4 : Conditions de ressources applicables à différentes prestations sociales**

Prestation sociale	Revenus imposables	Revenus de remplacement et du patrimoine non imposables	Prestations et minima sociaux non imposables	Autres revenus non imposables
Prestations familiales <sup>1</sup>	X			
Aides au logement	X			
Allocation pour adultes handicapés	X			
Allocation de solidarité spécifique et prime transitoire de solidarité	X			
Pensions de réversion (régime général et régimes alignés)	X			
Minima vieillesse et invalidité (ASPA et ASI)	X	X	Allocation personnalisée d'autonomie, tous minima sociaux	Prime de retour à l'emploi, prime de déménagement, indemnité de service civique

**Annexe I**

<b>Prestation sociale</b>	<b>Revenus imposables</b>	<b>Revenus de remplacement et du patrimoine non imposables</b>	<b>Prestations et minima sociaux non imposables</b>	<b>Autres revenus non imposables</b>
Allocation veuvage	X	X	Tous minima sociaux	
Allocation aux demandeurs d'asile	X			
Revenu de solidarité active	X	X	Prestations familiales (toutefois le plafond de ressources du RSA tient compte du nombre d'enfants), aides au logement (forfait logement déduit de la base ressources), allocation personnalisée d'autonomie, tous minima sociaux à l'exception du revenu de solidarité outre-mer	Libéralités versées par des tiers
Prime d'activité	X		Prestations familiales (toutefois le plafond de ressources de la prime d'activité tient compte du nombre d'enfants), allocation personnalisée d'autonomie, allocation pour adultes handicapés, allocation aux demandeurs d'asile	

## Annexe I

Prestation sociale	Revenus imposables	Revenus de remplacement et du patrimoine non imposables	Prestations et minima sociaux non imposables	Autres revenus non imposables
Couverture universelle maladie complémentaire et aide à l'acquisition d'une complémentaire santé (CMUc et ACS)	X	X	Prestations familiales (prestations d'entretien y. c. majorations pour âge et allocation de base de la PAJE ; toutefois les plafonds de ressources de la CMUc et de l'ACS tiennent compte du nombre d'enfants), aides au logement (forfait logement déduit de la base ressources), prime de retour à l'emploi, tous minima sociaux	Libéralités versées par des tiers

*Source : Mission, à partir d'informations transmises par la Direction de la sécurité sociale.*

Au total, des règles communes à plusieurs prestations se dégagent :

- ◆ pour cinq prestations, sont pris en compte lors de l'examen du droit les seuls revenus imposables ; ces prestations sont : les prestations familiales, les aides au logement, l'allocation pour adultes handicapés, l'allocation de solidarité spécifique, l'allocation aux demandeurs d'asile ;
- ◆ s'agissant de la prime d'activité, de la CMUc et de l'ACS, les bases-ressources incluent, outre les revenus imposables, les prestations sociales et les aides au logement non imposables ; cependant, les plafonds de ressources tiennent compte du nombre d'enfants à charge, et d'autre part les bases ressources sont abattues d'un forfait logement ;

En revanche, le RSA présente la base ressources la plus étendue, avec prise en compte de l'ensemble des pensions alimentaires, des prestations sociales, et des revenus du patrimoine et des placements, imposables ou non. Les autres minima sociaux présentent des règles assez différentes de prise en compte des revenus des demandeurs (cf. infra, § 1.2.1.1).

- ◆ celles des minima vieillesse et invalidité ajoutent aux revenus imposables les revenus d'activité, du patrimoine et des placements non imposables, ainsi que les prestations sociales à l'exception des prestations familiales et de l'allocation de logement sociale ;
- ◆ celle de l'allocation veuvage retranche de celles des minima vieillesse et invalidité les capitaux décès, les autres aides au logement et la prestation de compensation du handicap.

## 1.2.2. Les modes d'appréhension des revenus dans les différentes bases ressources

Ainsi, les prestations sociales étudiées dans la présente annexe se distinguent, d'une part par les définitions différentes qu'elles retiennent des catégories de revenus entrant dans les bases ressources, d'autre part par des modalités de recueil également différentes de ces revenus.

### 1.2.2.1. Les définitions des revenus dans les différentes bases ressources

Comme on l'a vu, plusieurs prestations retiennent dans leurs bases ressources les seuls revenus imposables figurant dans les déclarations transmises par les contribuables à l'administration fiscale. Cette option a des conséquences importantes sur le périmètre et la mesure des revenus ainsi appréhendés :

- ◆ s'agissant des revenus d'activité et de remplacement, ceux-ci sont mesurés en « net imposable », c'est-à-dire après prélèvements sociaux déductibles et application des abattements prévus par la législation fiscale, tels que ceux pour frais professionnels sur les salaires (10% ou évaluation des frais réels) ; ne sont toutefois pas imposables : les indemnités journalières de maladie en cas d'affection de longue durée et les rentes d'accident du travail et de maladie professionnelle ; les indemnités journalières d'accident du travail et de maladie professionnelle ne sont imposables qu'à hauteur de 50% de leur montant ; les autres revenus de remplacement – pensions de retraite et d'invalidité, préretraites, allocations d'indemnisation du chômage, autres indemnités journalières de maladie, maternité ou paternité – sont imposables ;
- ◆ les revenus imposables incluent ainsi, comme on l'a vu précédemment, des prestations sociales que le rapport Sirugue dénombre parmi les minima sociaux : l'allocation veuvage, l'allocation de solidarité spécifique ou la prime transitoire de solidarité ; ils comprennent également certaines bourses d'études et les pourboires et gratifications ;
- ◆ les autres prestations sociales, non imposables à l'impôt sur le revenu, ne sont pas prises en compte ;
- ◆ les pensions alimentaires reçues sont ajoutées à la base ressources, tandis que les pensions alimentaires versées en sont retranchées ;
- ◆ les revenus du patrimoine et des placements imposables portent sur les rentes viagères à titre onéreux, les revenus des placements, les revenus fonciers et les plus-values mobilières et immobilières.

S'agissant du revenu de solidarité active, de la prime d'activité, de la couverture maladie universelle complémentaire et de l'aide au paiement d'une assurance complémentaire de santé, des règles communes s'appliquent :

- ◆ en matière de revenus salariaux, appréciation en « net perçu », c'est-à-dire corrigé des avances, prêts et saisies sur salaires, après déduction des prélèvements obligatoires sociaux - les prélèvements facultatifs au titre de la participation au repas ou au transport ne sont pas pris en compte -, et des versements ou participations des employeurs au titre du remboursement de frais professionnels, de garde d'enfants, de transport, etc.<sup>6</sup> ;
- ◆ s'agissant des revenus d'activité des travailleurs indépendants bénéficiant du régime « micro-entrepreneur » (« auto-entrepreneurs »), appréhension à partir de leur chiffre d'affaires ;

---

<sup>6</sup> La mission a toutefois constaté, lors d'une visite dans une caisse d'allocations familiales, la pratique courante consistant à retenir le salaire net versé, soit après déduction éventuelle de retenues effectuées par l'employeur au titre de couvertures complémentaires maladie et prévoyance facultatives ou de fourniture de repas.

## Annexe I

- ◆ inclusion de l'ensemble des indemnités journalières et rentes de maladie, maternité, paternité et accidents du travail- maladies professionnelles, des pensions alimentaires reçues ou versées<sup>7</sup>, nettes des pensions alimentaires versées, et d'un grand nombre de prestations et de minima sociaux (cf. Encadré 5), y compris les allocations familiales et les aides au logement, compte tenu de l'intégration de la composition familiale dans les seuils de ressources et le montant des prestations, et la réduction des bases ressources d'un forfait logement.

Toutefois, des différences de traitement existent entre le RSA, d'une part, et la prime d'activité, la CMUc et l'ACS d'autre part, en ce qui concerne deux catégories de revenus

- ◆ les revenus d'activité des travailleurs indépendants autres que les « auto-entrepreneurs » demandeurs du RSA font l'objet d'une évaluation par les services des conseils départementaux ; lorsque ces travailleurs indépendants demandent le bénéfice de la prime d'activité, de la CMUc ou de l'ACS, ce sont les revenus de la déclaration fiscale, aux rubriques « bénéfiques agricoles, bénéfiques industriels et commerciaux et bénéfiques non commerciaux » qui sont pris en compte.
- ◆ les revenus du patrimoine et des placements sont appréhendés de la façon la plus extensive dans la base ressources du RSA, en s'étendant aux revenus des livrets d'épargne exonérés (livrets « A », « jeune », « développement durable », « entreprise », comptes d'épargne logement) non imposables et à une évaluation forfaitaire des gains que procurerait l'exploitation du patrimoine non productif de revenus (immeubles vacants non loués, capitaux non placés, terrains non bâtis) ; par ailleurs, les revenus pris en compte le sont en valeur brute, sans prise en compte des charges associées (comme dans le cas des revenus fonciers), ni *a fortiori* des déficits ; dans le cas des trois autres allocations, ce sont désormais les seuls revenus imposables, autorisant la prise en compte de déficits, qui sont pris en compte<sup>8</sup>.

L'approche est encore différente s'agissant des pensions de réversion du régime général et des régimes alignés, de l'allocation veuvage et des minima vieillesse et invalidité, où les revenus d'activité sont appréciés en brut. En matière de prise en compte des revenus du patrimoine et des placements, les bases ressources de l'allocation veuvage et des minima vieillesse et invalidité procèdent à une évaluation forfaitaire par application d'un taux de 3% à l'ensemble des éléments de patrimoine déclarés par les demandeurs).

Au total, c'est dans le domaine de la prise en compte des revenus du patrimoine non imposables qu'existe la principale hétérogénéité entre prestations. Si les revenus imposables sont toujours pris en compte, il n'en va pas de même pour le patrimoine non productif de revenus, qui n'est appréhendé que pour certains minima sociaux. Il ne l'est pas au titre des revenus entrant dans la base ressources des aides au logement, cependant la valeur du patrimoine détenu par les bénéficiaires entre en ligne de compte pour le calcul des prestations dès qu'elle excède 30 000 € (cf. supra, Encadré 1). La lourdeur déclarative associée à cette prise en compte peut expliquer la diversité des situations en vigueur.

---

<sup>7</sup> Dans le cas de la base ressources du RSA, l'ensemble des pensions alimentaires en numéraire, entre ex-conjoints ou concubins ou entre ascendants et descendants (au-delà du seuil fiscal de déduction), sont prises en compte, ce qui peut conduire à retenir un montant supérieur à celui figurant dans la déclaration fiscale. La base ressources de la prime d'activité s'en tient en revanche dans ce domaine aux données de la déclaration fiscale, sous réserve de l'appréhension des seules pensions alimentaires en espèces.

<sup>8</sup> Un décret publié le 12 avril 2017 restreint la prise en compte des revenus du patrimoine et des placements dans la base ressources de la CMUc et de l'ACS aux seuls revenus imposables.

## Annexe I

Les prestations sociales sont elles aussi prises en compte de manière différente selon les bases ressources, sans que se dégagent des principes clairs. En particulier, la préconisation du rapport Sirugue d'exclure les prestations familiales des bases ressources des minima sociaux et de ne pas moduler les plafonds de ressources et les barèmes selon la composition familiale, n'est pas appliquée dans les cas du RSA, de la prime d'activité », de la CMUc et de l'ACS. En outre, il existe des cas de prise en compte réciproque de certaines allocations : par exemple, le RSA inclut les minima vieillesse et invalidité dans sa base ressources et simultanément ces minima intègrent aussi le RSA dans leur base ressources, ce qui peut être source de confusion lors de l'attribution des prestations selon l'ordre de leur demande.

Il y a lieu en outre de noter que les conditions de ressources relatives à certaines allocations sont modifiées en cas d'examen du droit à une majoration (cas de l'allocation pour adultes handicapés et du minimum invalidité) ou de cumul partiel d'un minimum social avec des revenus d'activité (allocations pour adultes handicapés, allocation de solidarité spécifique). Les modalités de prise en compte des revenus dans ces situations sont décrites à l'encadré 5.

### **Encadré 5 : La majoration pour vie autonome, et le cumul partiel de l'AAH et de l'ASS avec des revenus d'activité**

L'allocation pour adultes handicapés (AAH) et l'allocation spéciale d'invalidité (ASI, dite aussi « minimum invalidité ») peuvent être cumulées avec certaines autres prestations sociales ou des revenus d'activité, dans des conditions qui modifient l'appréhension des ressources des demandeurs, relativement à la situation d'un bénéficiaire de cette seule allocation. Deux cas peuvent ainsi être distingués :

- la majoration pour vie autonome, d'un montant de 104,77 € par mois, est versée à des bénéficiaires de l'AAH à taux plein ou en complément d'un avantage de vieillesse ou d'invalidité ou d'une rente d'accidents du travail, ou à des bénéficiaires de l'allocation spéciale d'invalidité, affectés d'un taux d'incapacité de 80%, disposant d'un logement autonome au titre duquel ils perçoivent une aide au logement, et ne recevant aucun revenu d'activité ; les conditions liées à l'aide au logement et à l'absence de revenus d'activité modifient par conséquent le lien entre les ressources et l'éligibilité à cette majoration ; elle est versée automatiquement aux bénéficiaires par les caisses d'allocations familiales et de mutualité sociale agricole, sans qu'ils aient à en faire la demande spécifique ;
- lorsqu'un bénéficiaire de l'AAH exerce une activité professionnelle, comme c'est le cas de 15% environ de l'effectif de ce groupe, il peut cumuler les rémunérations et l'allocation dans certaines conditions : s'il travaille en milieu ordinaire, ce cumul est intégral pendant six mois, puis la rémunération est intégrée dans la base ressources avec un abattement de 80 % ou 40% selon son montant ; s'il travaille en établissement ou service d'aide par le travail (ESAT), la rémunération peut être cumulée intégralement avec l'allocation lorsqu'elle est inférieure au SMIC pour une personne seule, et est intégrée à la base ressources avec des abattements de 3,5% à 5% ; les rémunérations et autres revenus font l'objet d'une déclaration trimestrielle, qui détermine un recalcul de l'allocation conformément aux règles précédentes.

Un mécanisme d'intéressement à l'exercice d'une activité professionnelle existe également en faveur des bénéficiaires de l'allocation de solidarité spécifique (ASS). Il y a lieu de distinguer :

- les activités salariées réduites (moins de 78 heures dans un mois) : dans ce cas, le cumul est intégral pendant les six premiers mois de reprise d'emploi, dans la limite d'un montant de rémunération au-delà duquel est appliqué un abattement sur le nombre d'indemnités journalières dues au titre de l'ASS ; à partir du 7ème mois, cet abattement joue sur l'ensemble de la rémunération ;

## Annexe I

- les activités salariées et non salariées de 78 heures ou plus dans un mois : le cumul est intégral pendant les trois premiers mois suivant la reprise d'emploi, puis les rémunérations sont intégrées à la base ressources jusqu'à l'atteinte d'un seuil de 750 heures travaillées qui suspend le droit à l'ASS ; toutefois, du quatrième ou douzième mois suivant la reprise d'emploi, le montant recalculé de l'ASS est majoré d'une prime forfaitaire de 150 € par mois.

### 1.2.2.2. Les modalités de recueil des informations sur les revenus

Deux modes d'appréhension des revenus dans les bases ressources des prestations sociales prises en compte au tableau 4 précédent se présentent, qui ne recourent pas exactement la décomposition présentée au § 1.2.2.1 précédent.

On s'attendrait à ce que les prestations dont les bases ressources reposent exclusivement sur les revenus présents dans les déclarations fiscales des contribuables soient connues des organismes chargés de leur délivrance via la communication dématérialisée par l'administration fiscale des revenus de la déclaration fiscale des revenus. Or ce n'est le cas que pour les prestations familiales, les aides au logement et l'allocation pour adultes handicapés, versées par les caisses d'allocations familiales et de mutualité sociale agricole.

S'agissant de l'allocation de solidarité spécifique, compte tenu de ses règles propres, notamment l'évaluation des ressources sur les douze derniers mois à périodicité semestrielle, la communication des revenus est obtenue par déclaration du demandeur sur support exclusivement « papier ». La problématique est identique dans le cas de l'allocation aux demandeurs d'asile.

Il en va de même des autres prestations qui font appel soit à des revenus non disponibles dans la déclaration fiscale (pensions de réversion et minima vieillesse et invalidité, qui requièrent la connaissance des salaires bruts), soit à des revenus non imposables ou appréciés sur des périodes glissantes ou à périodicité infra-annuelle (prime d'activité, ensemble des minima sociaux).

#### **Encadré 6 : Présentation détaillée des revenus pris en compte dans les bases ressources des prestations familiales et les aides au logement, du revenu de solidarité active et de la prime d'activité**

Le tableau 5 ci-dessous présente le détail des revenus pris en compte dans les bases ressources de trois catégories de prestations sous condition de ressources :

- les prestations familiales et les aides au logement, qui reposent exclusivement sur la déclaration fiscale des demandeurs ;
- la prime d'activité, dont la base ressources utilise la déclaration fiscale, la déclaration du demandeur et l'information connue des caisses d'allocations familiales et de mutualité sociale agricole sur les prestations perçues par le demandeur ;
- le revenu de solidarité active, dont la procédure d'instruction requiert la déclaration par le demandeur de l'ensemble de ses revenus.

### 1.2.3. Les périodes de référence sur lesquelles les revenus sont appréciés

Les modalités d'appréhension des revenus inclus dans les bases ressources des différentes allocations ont une incidence sur les périodes de référence sur lesquelles ces revenus sont appréciés.

## Annexe I

S'agissant des allocations dont la base ressources repose exclusivement sur des revenus appréhendés à l'aide de la déclaration fiscale annuelle (prestations familiales, aides au logement, allocation pour adultes handicapés), ces revenus sont connus pour la totalité de l'année civile ; par suite, les organismes débiteurs de ces prestations n'ont accès, pour une actualisation des droits pour l'année civile N, qu'aux revenus fiscaux de l'année civile N-2.

Dans le cas des prestations qui requièrent la connaissance par voie déclarative – en ligne ou sur support papier – des revenus des bénéficiaires, deux régimes existent :

- ♦ une appréciation des revenus perçus au cours des douze mois précédant le première demande ou le réexamen des droits : cette pratique concerne l'allocation de solidarité spécifique, l'allocation aux demandeurs d'asile, la couverture maladie universelle complémentaire et l'aide au paiement d'une assurance complémentaire de santé ;
- ♦ une appréciation des revenus perçus au cours des trois mois précédant la première demande ou le réexamen des droits : cette pratique concerne les minima vieillesse et invalidité, l'allocation veuvage, le revenu de solidarité active et la prime d'activité.

### 1.2.4. La périodicité de l'actualisation des ressources

Il serait logique que l'actualisation des ressources prises en compte pour étudier le droit aux différentes prestations intervienne à une périodicité cohérente avec la durée de la période de référence sur laquelle ces revenus sont appréciés. Tel est généralement le cas, sauf dans le cas d'une prestation.

Les prestations qui reposent sur une appréciation des revenus sur l'année civile (prestations familiales, aides au logement, allocations aux adultes handicapés) ou sur les douze derniers mois (allocation aux demandeurs d'asile, couverture maladie universelle complémentaire et aide au paiement d'une assurance complémentaire de santé), prévoient un réexamen des droits chaque année ou tous les douze mois.

Il en va de même, mutatis mutandis, des prestations dont les revenus inclus dans les bases ressources sont appréciés sur les trois derniers mois, dont le réexamen intervient tous les trois mois.

Le cas particulier de l'allocation de solidarité spécifique doit être mentionné : si les revenus servant à déterminer l'éligibilité à la prestation sont appréciés sur les douze derniers mois, le réexamen des ressources intervient tous les six mois.

Le tableau 5 ci-dessous résume les caractéristiques des bases ressources des prestations étudiées dans la présente annexe.



**Annexe I**

**Tableau 5 : Caractéristiques des prestations soumises à condition de ressources**

<b>Prestation sociale</b>	<b>Base ressources</b>	<b>Modalités d'appréhension des revenus</b>	<b>Période de référence</b>	<b>Périodicité du réexamen</b>
Prestations familiales <sup>1</sup>	Revenus d'activité, de remplacement et du patrimoine, pensions alimentaires	Déclaration fiscale	Année civile N-2	annuelle
Aides au logement	Revenus d'activité, de remplacement et du patrimoine, pensions alimentaires	Déclaration fiscale	Année civile N	annuelle
Allocation pour adultes handicapés	Revenus d'activité, de remplacement et du patrimoine, pensions alimentaires	Déclaration fiscale	Année civile N	annuelle
Allocation de solidarité spécifique	Revenus d'activité, de remplacement et du patrimoine, pensions alimentaires	Déclaration du demandeur	12 derniers mois	semestrielle
Pensions de réversion (régime général et régimes alignés)	Revenus d'activité, de remplacement et du patrimoine, prestations et minima sociaux sauf prestations familiales, aides au logement, capitaux décès et PCH ; réintégration des donations récentes	Déclaration du demandeur	3 derniers mois (par exception 12 derniers mois)	3 mois après l'entrée en jouissance de l'ensemble des droits personnels à la retraite (ou à l'âge légal de la retraite) ; pas de révisions périodiques avant cette échéance (contrôles aléatoires) ; cristallisation des droits après cette échéance

**Annexe I**

<b>Prestation sociale</b>	<b>Base ressources</b>	<b>Modalités d'appréhension des revenus</b>	<b>Période de référence</b>	<b>Périodicité du réexamen</b>
Minima vieillesse et invalidité (ASPA et ASI)	Revenus d'activité, de remplacement et du patrimoine, pensions alimentaires, prestations et minima sociaux sauf prestations familiales, aides au logement ; réintégration des donations récentes	Déclaration du demandeur	3 derniers mois (par exception 12 derniers mois))	A chaque attribution ou modification d'un avantage viager
Allocation veuvage	Revenus d'activité, de remplacement et du patrimoine, prestations et minima sociaux sauf prestations familiales, aides au logement, capitaux décès et PCH ; réintégration des donations récentes	Déclaration du demandeur	3 derniers mois	Pas de révision périodique (contrôles aléatoires)
Allocation aux demandeurs d'asile	Revenus d'activité, de remplacement et du patrimoine	Déclaration du demandeur		
Revenu de solidarité active	Revenus d'activité, de remplacement et du patrimoine, prestations et minima sociaux, libéralités	Déclaration du demandeur	3 derniers mois	trimestrielle
Prime d'activité	Revenus d'activité, de remplacement et du patrimoine, prestations et minima sociaux	Déclaration du demandeur	3 derniers mois	trimestrielle
Couverture universelle maladie complémentaire et aide à l'acquisition d'une complémentaire santé (CMUc et ACS)	Revenus d'activité, de remplacement et du patrimoine, prestations et minima sociaux, libéralités	Déclaration du demandeur	12 derniers mois	annuelle

*Source : Mission, à partir d'informations transmises par la Direction de la sécurité sociale.*

## 2. Une première identification des problèmes à résoudre en relation avec la diversité des bases ressources

L'état des lieux qui précède souligne deux difficultés distinctes créées par la diversité et la complexité des bases ressources des différentes prestations sociales :

- ♦ d'un côté, dans le cas des prestations dont le réexamen des conditions de ressources est transparent pour les bénéficiaires, grâce à la communication des données fiscales (prestations familiales, aides au logement, allocation pour adultes handicapés)<sup>9</sup>, les organismes débiteurs sont contraints d'apprécier les revenus à l'aide d'informations anciennes, pouvant remonter jusqu'à deux ans avant la date de l'actualisation, ce qui entraîne une mauvaise synchronisation de l'ajustement du montant des prestations avec l'évolution des revenus ;
- ♦ d'un autre côté, les prestations qui sont soumises à une condition de ressources appréciée sur des revenus récents, mesurés sur les trois derniers mois (minima vieillesse et invalidité, allocation veuvage, revenu de solidarité active, prime d'activité), requièrent des bénéficiaires des formalités déclaratives relativement complexes.

Par ailleurs, certaines prestations exposent les bénéficiaires à une « double peine », lorsque les revenus qui conditionnent l'éligibilité sont appréciés sur les douze mois précédents (allocation aux demandeurs d'asile, couverture maladie universelle complémentaire et aide au paiement d'une assurance complémentaire santé). Dans ce cas, la révision des droits, annuelle dans le cas des dispositifs visant à améliorer l'accès aux soins et semestrielle dans le cas de l'allocation de solidarité spécifique, prend en compte les variations de revenus des bénéficiaires, mais de façon partielle du fait du lissage entraîné par la référence aux douze mois précédents. Cette réactivité des bases ressources peut s'avérer insuffisante en cas de diminution ample et brutale des revenus.

Les développements qui suivent traitent tout d'abord de l'enjeu de l'actualisation rapide des revenus (2.1), puis de celui de la simplification des formalités déclaratives des demandeurs des prestations sociales soumises à condition de ressources (2.2).

### 2.1. Les difficultés créées par la référence à des revenus anciens

La non simultanéité de la date d'ouverture du droit aux prestations et de la perception des revenus qui le déterminent peut conduire à des phénomènes pro-cycliques : absence de soutien par les prestations sociales au moment où le revenu d'un bénéficiaire se réduit, et versement à une période où il peut être revenu à meilleure fortune. De ce fait, l'essentiel de la vocation de maintien des ressources des personnes et des familles les plus modestes peut être manqué. Ce problème concerne particulièrement les aides dont le calcul repose sur les revenus déclarés au cours de l'antépénultième année (prestations familiales, aides au logement, allocation aux adultes handicapés).

---

<sup>9</sup> Sous réserve des échecs de l'appariement des identifiants des bénéficiaires des prestations sociales avec les informations fiscales, dans un cas sur huit environ (cf. Annexe II), qui nécessitent des retours des organismes débiteurs vers les bénéficiaires.

## Annexe I

Cependant, s'agissant de ces trois allocations, une évaluation forfaitaire des revenus est effectuée dans les cas où la référence aux revenus antérieurs de deux ans est inopérante, notamment en cas de début d'activité professionnelle (2.1.1). En outre, des mécanismes d'abattement et de neutralisation peuvent être déclenchés en cas de baisse des revenus, dans le but de réviser promptement les droits aux prestations sans attendre le prochain réexamen annuel des revenus (2.1.2). Ces mécanismes ont cependant pour effet d'engendrer des indus importants (2.1.3), et de plus leur caractère asymétrique – les neutralisations et abattements n'opérant qu'en cas de baisse des revenus – entraîne un alourdissement du coût des prestations (2.1.4).

### 2.1.1. L'évaluation forfaitaire des ressources

Dans certains cas, les ressources figurant sur la déclaration fiscale relative à l'antépénultième année ne sont pas prises en compte. Elles sont remplacées par une évaluation forfaitaire réalisée par la caisse d'allocations familiales ou de mutualité sociale agricole. Cette substitution intervient dans les cas suivants :

- ◆ à l'ouverture d'un droit à prestation, lorsque le demandeur ou son conjoint exerce une activité professionnelle le dernier jour du mois précédent, et que sa base ressources présente des revenus inférieurs à un certain seuil (1015 SMIC horaires) ;
- ◆ au premier renouvellement suivant l'ouverture de droit, lorsque le bénéficiaire ou son conjoint exerçait une activité professionnelle au mois de novembre précédent ;
- ◆ aux renouvellements suivants si la base ressources calculée est nulle, et dans le cas où le bénéficiaire ou son conjoint exerçait une activité professionnelle au mois de novembre précédent.

Il s'agit donc de procéder à un examen spécifique des ressources d'un demandeur de prestations lorsque les informations communiquées par l'administration fiscale font apparaître des ressources particulièrement faibles, notamment en cas de début ou de reprise d'une activité professionnelle.

D'une façon générale, l'évaluation forfaitaire est constituée à partir des seuls revenus professionnels. Pour les revenus salariaux, le salaire du mois précédant l'ouverture de droit ou le renouvellement est retenu, reconstitué sur une base de 30 jours si le mois est incomplet, et enfin annualisé. Pour les revenus non salariaux, l'évaluation forfaitaire s'élève à 1 500 SMIC horaires en vigueur à l'ouverture du droit ou au renouvellement.

Lorsqu'une première évaluation forfaitaire a conduit à refuser un droit à prestation au demandeur, ce dernier peut demander une nouvelle évaluation en cas de baisse de ses revenus salariaux ou d'annulation du chiffre d'affaires d'une activité non salariée (dans ce dernier cas, les données fiscales seront retenues).

Cependant, dans le cas des personnes âgées de moins de 25 ans, l'évaluation forfaitaire n'est pas mise en œuvre lorsqu'elles exercent une activité professionnelle salariée procurant des revenus inférieurs à un seuil ou une activité en qualité de non salarié. Ce sont alors les ressources déclarées à l'administration fiscale qui sont prises en compte. Cette exception permet de ne pas appréhender les revenus contemporains de jeunes au titre de travaux d'été, stages, etc. En revanche, les revenus effectifs sont immédiatement intégrés à l'évaluation forfaitaire pour l'examen du droit aux prestations, notamment aux aides au logement, lorsque, par exemple, un jeune diplômé prend son premier emploi.

### 2.1.2. Les neutralisations et abattements en cas de diminution des revenus

Dans certaines situations qui entraînent immédiatement une diminution des revenus des bénéficiaires de prestations calculées sur une base annuelle, tout ou partie des ressources appréciées à l'aide la déclaration fiscale de l'antépénultième année est neutralisé.

L'ensemble des ressources d'un membre du foyer allocataire est neutralisé en cas de décès, de divorce ou de séparation légale ou de fait. En cas de détention, d'arrêt d'activité professionnelle pour se consacrer à l'éducation d'un enfant, de chômage total non indemnisé ou indemnisé dans le cadre de l'allocation de solidarité spécifique (après deux mois d'indemnisation), de stage de formation professionnelle donnant droit à une allocation, seuls les revenus professionnels et les indemnités de chômage et journalières sont neutralisés. Il en va de même dès le mois suivant l'attribution du revenu de solidarité active.

Lorsqu'une cessation d'activité se traduit par des pertes de salaires partiellement compensées par l'attribution de revenus de remplacement – indemnisation du chômage dans le cadre du régime d'assurance (à partir du troisième mois d'indemnisation), liquidation d'une pension de retraite ou d'invalidité ou d'une rente d'accident du travail, arrêt de travail d'au moins six mois en raison d'une affection de longue durée - à l'allocataire ou à son conjoint ou concubin, , un abattement de 30% est appliqué aux revenus d'activité pris en compte lors du dernier examen des ressources.

Ainsi, une personne qui perd un emploi salarié et en recherche un autre en étant indemnisée par le régime d'assurance chômage – qui perçoit donc l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE) -, bénéficiera d'un abattement de 30% sur les revenus d'activité présents sur la déclaration fiscale de l'antépénultième année à partir du troisième mois d'indemnisation. Dans le cas où elle finit par épuiser ses droits à indemnisation à l'assurance chômage, et soit bascule dans le régime de solidarité (allocation de solidarité spécifique), soit perd tout droit à indemnisation, elle bénéficie d'une neutralisation intégrale de ses revenus d'activité, immédiate dans le premier cas, au troisième mois d'indemnisation dans le second. La mise en œuvre d'abattements et la neutralisation des revenus professionnels entraînent une révision à effet immédiat du montant des prestations auxquelles cette personne et son foyer ont droit.

En matière de revenu de solidarité active, de prime d'activité, de couverture maladie universelle et d'aide au paiement d'une assurance complémentaire de santé, de tels mécanismes de neutralisation et d'abattement opèrent également. Cependant, la prime d'activité, qui se substitue depuis le 1er janvier 2016 au RSA activité et à la prime pour l'emploi, introduit un élément de stabilité en garantissant que désormais le montant de la prime restera fixe pendant trois mois (« effet figé »).

### 2.1.3. Des versements indus importants entraînés par les mécanismes de neutralisation et d'abattement

L'application et la désactivation de mécanismes d'abattement et de neutralisation de certains revenus en cas de variations importantes des revenus sont créatrices de versements indus de prestations. En effet, alors que la réglementation prévoit que la désactivation des neutralisations et abattements doit intervenir dès la survenue de l'événement qui les rend inutiles (par exemple, une reprise d'emploi), en pratique les délais des échanges entre les caisses d'allocations familiales et de mutualité sociale agricole et Pôle Emploi et de traitement par ces caisses, ainsi que l'impossibilité de modifier en temps réel le montant de l'aide personnalisée au logement lorsqu'elle est versée directement au bailleur, entraînent fréquemment le versement indu de prestations<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> *Les indus de la branche famille*, rapport IGF n° 2013-M-050-02/IGAS n° 2013-076R, juillet 2013.

Ainsi que cela sera précisé ultérieurement (cf. infra, § 2.2.2), les recouvrements d'indus et les rappels de prestations entraînent des à-coups dans les ressources de ménages à ressources le plus souvent modestes, qui gênent la gestion de leur budget.

### **2.1.4. Un surcroît de coûts induit par les modalités de l'évaluation forfaitaire et le caractère asymétrique des mécanismes d'abattements et neutralisations des revenus**

La coexistence d'une règle d'évaluation des revenus entrant en ligne de compte pour l'examen des droits aux prestations par référence aux revenus fiscaux de l'antépénultième année, et de mécanismes correcteurs en cas de but d'activité ou de faibles revenus (évaluation forfaitaire) ou d'événements de vie ou de baisse prononcée des revenus (abattements – neutralisations) ont pour effet d'alourdir le coût des prestations, par rapport au niveau qu'il atteindrait en présence d'une appréhension contemporaine des revenus.

En premier lieu, si l'évaluation forfaitaire des revenus vise en principe à prendre en compte immédiatement les revenus d'un premier emploi ou d'une reprise d'activité, sans attendre leur déclaration à l'administration fiscale qui sera communiquée aux organismes de protection sociale deux ans plus tard, certaines de ses modalités peuvent cependant conduire à admettre des personnes nouvellement employées au bénéfice des prestations pour une année entière. C'est le cas lorsqu'un jeune diplômé a trouvé son premier emploi au mois de décembre de l'année précédente, ou du fait des règles complexes d'appréciation de l'activité professionnelle au sein des couples âgés de moins de vingt-cinq ans, ou encore en présence d'une activité réduite régulière qui serait interrompue seulement au mois de novembre.

Les mécanismes d'abattements et neutralisation des revenus décrits ci-dessus présentent quant à eux un caractère asymétrique. Ils s'appliquent de façon automatique en cas de perte d'emploi donnant lieu à une indemnisation par Pôle Emploi<sup>11</sup>, et sur déclaration en cas de perte d'emploi non indemnisée, de départ à la retraite ou d'événement de vie. En revanche, les bénéficiaires des prestations sociales ne sont pas tenus de communiquer aux organismes de protection sociale, avant le renouvellement des droits à venir, une éventuelle amélioration de leur situation économique.

Ces retards à la prise en compte d'une amélioration des ressources des bénéficiaires, qui découle directement de l'annualité des réexamens des droits aux prestations sociales, engendre un coût supplémentaire important, qui pourrait être atténué par une appréhension des revenus plus contemporaine qui permettrait des révisions plus fréquentes des droits. La mission n'a toutefois pas été en mesure de disposer d'une évaluation financière de cette charge.

---

<sup>11</sup> Un flux mensuel d'échanges entre la CNAF et la CCMSA, d'une part, et Pôle Emploi d'autre part, permet d'identifier les personnes ayant bénéficié d'une indemnisation au titre du régime d'assurance chômage ou du régime de solidarité au cours du mois précédent. Les caisses d'allocations familiales et de mutualité sociale agricole peuvent donc appliquer automatiquement, dans les délais d'indemnisation prévus, les abattements et neutralisations des ressources prévus en cas de perception de l'une ou l'autre des allocations d'indemnisation du chômage.

## **2.2. Des gisements de simplification des obligations déclaratives des bénéficiaires des prestations sociales**

Dans le cas du revenu de solidarité active et de la prime d'activité, qui font l'objet d'une déclaration trimestrielle de ressources, les revenus communiqués aux organismes débiteurs sont relativement contemporains de la date de la demande ou de l'actualisation des ressources. Du point de vue des assurés, le principal axe de simplification serait donc l'allègement des obligations déclaratives qui leur sont imposées, lesquelles engendrent des erreurs (2.2.1), qui conduisent à des versements indus ou à des rappels de prestations (2.2.2).

### **2.2.1. Des erreurs déclaratives qui découlent des obligations imposées aux demandeurs des minima sociaux et des aides à la couverture maladie...**

Comme l'a souligné le rapport précité de l'IGAS et de l'IGF sur les indus de la branche famille, les modalités actuelles de recueil des informations sur les ressources des demandeurs ont pour conséquence une occurrence fréquente de versements indus de prestations ou de rappels. C'est particulièrement le cas des prestations soumises à une déclaration trimestrielle (minima vieillesse et invalidité, revenu de solidarité active, prime d'activité), semestrielle (allocation de solidarité spécifique) ou annuelle (allocation aux demandeurs d'asile, couverture maladie universelle complémentaire et aide au paiement d'une assurance complémentaire de santé) de ressources, pour lesquelles on observe souvent des erreurs et des transmissions tardives des informations fournies par les bénéficiaires. Pour ces prestations, le rafraîchissement fréquent des ressources sur une base déclarative peut s'avérer complexe pour les bénéficiaires, favorise les erreurs notamment d'interprétation des informations demandées<sup>12</sup>, et potentiellement la fraude. Ces obligations déclaratives participent en outre de la complexité générale du système des prestations sociales, susceptible d'alimenter, in fine, le phénomène préjudiciable de non recours aux droits.

### **2.2.2. ... et qui engendrent également des versements indus de prestations**

Selon les évaluations du rapport IGAS-IGF précité, les erreurs de déclaration des bénéficiaires représentent 60% des cas de versements d'indus identifiés<sup>13</sup>. Par suite, l'ensemble des indus découlant des mécanismes de neutralisation et d'abattement évoqués précédemment (cf. supra, § 2.1.2), des erreurs déclaratives des bénéficiaires, ainsi que ceux relevant d'erreurs des organismes de protection sociale, s'élevaient en 2012 à 3,3 Md€ pour les caisses d'allocations familiales, soit 2% à 3% du montant des prestations correspondantes. Compte tenu des rappels qui peuvent parallèlement être reversés aux bénéficiaires, c'est au total un flux annuel de 7 Md€ qui est engendré par l'impossibilité d'appliquer en temps réel des règles d'éligibilité et de calcul de prestations.

Les conséquences de cette production d'indus sont à relativiser : certes, elles peuvent gêner la gestion du budget des bénéficiaires et sont coûteuses en gestion, cependant dans 80% des cas les régularisations d'indus s'imputent par prélèvements sur des prestations, et à 60% sur des rappels. En outre, comme indiqué supra (§ 2.1.4), le mécanisme d'évaluation forfaitaire et l'application asymétrique des mécanismes d'abattement et de neutralisation se traduisent par un surcoût pour les organismes dispensateurs de prestations sociales.

---

<sup>12</sup> Par exemple, les caisses d'allocations familiales signalent la fréquence de l'enregistrement par les bénéficiaires de leurs salaires nets versés, et non de leurs salaires nets perçus comme ils auraient dû le faire, soit les rémunérations nettes des seuls prélèvements obligatoires sociaux.

<sup>13</sup> Le rapport de la Cour des comptes de certification des comptes de la CNAF fait en outre état d'une estimation de 2 Md€ d'indus non détectés à l'issue d'une période de 24 mois, toutes prestations confondues (sur la base d'une reliquidation d'un échantillon de bénéficiaires).

### **3. Des ajustements des bases ressources à concevoir en cohérence avec les objectifs et les publics visés par les différentes prestations**

La lettre de mission des ministres chargés du budget et des affaires sociales mentionne la nécessité de tenir compte « pour chaque prestation de son objectif et de son public cible » pour étudier diverses hypothèses tendant à rendre les bases ressources plus contemporaines des revenus perçus par les bénéficiaires. Aux yeux de la mission, cette rédaction implique de proportionner les éventuelles adaptations à apporter aux bases ressources aux besoins d'évaluation de la situation socio-économique des demandeurs des différentes prestations requis au regard des finalités de ces dernières, qui ne sont pas nécessairement identiques.

Pour conduire cette analyse, les développements qui suivent progressent selon le cheminement suivant :

- ◆ en premier lieu, les objectifs et les publics cibles des différentes prestations sociales étudiées, essentiellement au moyen des textes législatifs qui ont institué ces prestations (3.1) ;
- ◆ en second lieu, la question de l'adéquation d'un critère reposant uniquement sur les revenus pour approcher les publics visés par les différentes prestations est discutée (3.2) ;
- ◆ en troisième et dernier lieu, certaines inadaptations des bases ressources qui s'appliquent aujourd'hui peuvent être identifiées au regard des objectifs distincts des prestations et de l'adéquation d'une sélection des bénéficiaires à partir de leurs revenus (3.3).

#### **3.1. La loi détermine les finalités des différentes prestations**

Le tableau 6 ci-dessous rappelle les références législatives qui expriment les objectifs assignés aux différentes prestations sous condition de ressources.

Sur le plan des normes juridiques, la loi pose le principe de la prise en compte des revenus pour l'examen de l'éligibilité aux prestations et minima sociaux, et renvoie au pouvoir réglementaire la charge de préciser les modalités de cette prise en compte de ces dispositions. Il importe cependant de revenir à l'intention qui était celle du législateur lorsqu'il a introduit ces conditions de ressources.



**Annexe I**

**Tableau 6 : Références juridiques des prestations sociales soumises à condition de ressources**

<b>Prestation sociale</b>	<b>Référence juridique</b>	<b>Dispositions législatives (extraits)</b>	<b>Public visé</b>
Complément familial	L. 522-1 du code de la sécurité sociale	« Le complément familial est attribué au ménage ou à la personne dont les ressources n'excèdent pas un plafond et qui assume la charge d'un nombre déterminé d'enfants. »	Familles nombreuses à ressources modestes
Allocation de rentrée scolaire	L. 543-1 du code de la sécurité sociale	« Une allocation de rentrée scolaire est attribuée au ménage ou à la personne dont les ressources ne dépassent pas un plafond variable en fonction du nombre des enfants à charge, pour chaque enfant inscrit en exécution de l'obligation scolaire dans un établissement ou organisme d'enseignement public ou privé. Elle est également attribuée, pour chaque enfant ... qui poursuit des études ou qui est placé en apprentissage. »	Familles à revenus modestes ayant à charge des enfants scolarisés ou en apprentissage
Prime de naissance de la prestation d'accueil du jeune enfant	L. 531-2 du code de la sécurité sociale	« La prime à la naissance ou à l'adoption est attribuée au ménage ou à la personne dont les ressources ne dépassent pas un plafond, pour chaque enfant à naître, avant la naissance de l'enfant, ou pour chaque enfant adopté ou accueilli en vue d'adoption dans les conditions définies à l'article L. 512-4, à compter de l'arrivée de l'enfant au foyer. »	Familles à revenus modestes en attente d'un enfant à naître ou accueillant un enfant adopté
Allocation de base de la prestation d'accueil du jeune enfant	L. 531-3 du code de la sécurité sociale	« L'allocation de base est versée à taux partiel aux ménages ou aux personnes dont les ressources ne dépassent pas le plafond défini à l'article L. 531-2. Elle est versée à taux plein lorsque les ressources ne dépassent pas un plafond, défini par décret, qui varie selon le nombre d'enfants nés ou à naître et qui est majoré lorsque la charge du ou des enfants est assumée soit par un couple dont chaque membre dispose d'un revenu professionnel minimal, soit par une personne seule. »	Familles à revenus modestes comprenant un enfant en bas âge
Modulation des allocations familiales	L. 521-1 du code de la sécurité sociale	« Le montant des allocations ... varie en fonction des ressources du ménage ou de la personne qui a la charge des enfants, selon un barème défini par décret. »	Familles à revenus élevés

**Annexe I**

<b>Prestation sociale</b>	<b>Référence juridique</b>	<b>Dispositions législatives (extraits)</b>	<b>Public visé</b>
Allocation de logement familiale	L. 542-1 du code de la sécurité sociale	« L'allocation de logement est accordée dans les conditions prévues à l'article suivant : aux personnes qui perçoivent à un titre quelconque soit les allocations familiales, soit le complément familial, soit l'allocation de soutien familial, soit l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé ; aux ménages ou personnes qui, n'ayant pas droit à l'une des prestations mentionnées au 1°, ont un enfant à charge au sens de l'article L. 512-3 ; aux ménages qui n'ont pas d'enfant à charge, pendant une durée déterminée à compter du mariage, à la condition que celui-ci ait été célébré avant que les époux aient l'un et l'autre atteint un âge limite ; aux ménages ou aux personnes qui ont à leur charge un ascendant vivant au foyer ayant dépassé un âge déterminé ; aux ménages ou personnes qui ont à leur charge un ascendant ou un descendant ou un collatéral au deuxième ou au troisième degré vivant au foyer, atteint d'une infirmité permanente au moins égale à un pourcentage fixé par décret ou qui est, compte tenu de son handicap, dans l'impossibilité, reconnue par la commission technique d'orientation et de reclassement professionnel prévue à l'article L. 241-5 du code de l'action sociale et des familles, de se procurer un emploi ; à la personne seule sans personne à charge à compter du premier jour du mois civil suivant le quatrième mois de la grossesse et jusqu'au mois civil de la naissance de l'enfant. »	Familles à revenus modestes dont les charges de logement sont élevées

**Annexe I**

<b>Prestation sociale</b>	<b>Référence juridique</b>	<b>Dispositions législatives (extraits)</b>	<b>Public visé</b>
Allocation de logement sociale	L. 831-1 du code de la sécurité sociale	« Une allocation de logement est versée aux personnes de nationalité française mentionnées à l'article L. 831-2 en vue de réduire à un niveau compatible avec leurs ressources la charge de loyer afférente au logement qu'elles occupent à titre de résidence principale en France métropolitaine ou dans les collectivités mentionnées à l'article L. 751-1. Cette allocation est versée aux personnes hébergées dans les unités et centres de long séjour relevant de la loi n° 70-1318 du 31 décembre 1970 portant réforme hospitalière. »	Autres personnes et familles à revenu modeste dont les charges de logement sont élevées
Aide personnalisée au logement	L. 352-2-1 du code de la construction et de l'urbanisme	« L'aide personnalisée au logement est attribuée dans les conditions fixées par le présent titre aux personnes de nationalité française et aux personnes de nationalité étrangère dans les conditions prévues par les deux premiers alinéas de l'article L. 512-2 du code de la sécurité sociale. (Elle) est attribuée dans les conditions fixées au I de l'article L. 542-2 du même code. »	Personnes et familles à revenus modestes, dont les charges de logement sont élevées, et qui occupent des catégories particulières de logements
Allocation de solidarité spécifique	L. 5141-3 du code du travail	« Ont droit à une allocation de solidarité spécifique les travailleurs privés d'emploi qui ont épuisé leurs droits à l'allocation d'assurance ou à l'allocation de fin de formation prévue par l'article L. 5423-7 et qui satisfont à des conditions d'activité antérieure et de ressources. »	Personnes souffrant d'une incapacité reconnue à ressources modestes
Allocation pour adultes handicapés	L. 821-1, 821-1-1, 821-3 du code de la sécurité sociale	« Il est institué une garantie de ressources pour les personnes handicapées composée de l'allocation aux adultes handicapés et d'un complément de ressources. ... L'allocation aux adultes handicapés peut se cumuler avec les ressources personnelles de l'intéressé et, s'il y a lieu, de son conjoint, concubin ou partenaire d'un pacte civil de solidarité dans la limite d'un plafond fixé par décret, qui varie selon qu'il est marié, concubin ou partenaire d'un pacte civil de solidarité et a une ou plusieurs personnes à sa charge.	Demandeurs d'emploi ayant épuisé leurs droits à l'assurance chômage, justifiant une durée antérieure d'activité, à revenus modestes
Pensions de réversion (régime général et régimes alignés)	L. 353-1 du code de la sécurité sociale	« En cas de décès de l'assuré, son conjoint survivant a droit à une pension de réversion à partir d'un âge et dans des conditions déterminés par décret si ses ressources personnelles ou celles du ménage n'excèdent pas des plafonds fixés par décret »	Conjoints survivants d'un retraité décédé à ressources modestes

**Annexe I**

<b>Prestation sociale</b>	<b>Référence juridique</b>	<b>Dispositions législatives (extraits)</b>	<b>Public visé</b>
Allocation de solidarité aux personnes âgées (minimum vieillesse)	L. 815-1 et 815-9 du code de la sécurité sociale	« Toute personne justifiant d'une résidence stable et régulière sur le territoire métropolitain ou dans une collectivité mentionnée à l'article L. 751-1 et ayant atteint un âge minimum bénéficie d'une allocation de solidarité aux personnes âgées dans les conditions prévues par le présent chapitre. ... L'allocation de solidarité aux personnes âgées n'est due que si le total de cette allocation et des ressources personnelles de l'intéressé et du conjoint, du concubin ou du partenaire lié par un pacte civil de solidarité n'excède pas des plafonds fixés par décret. Lorsque le total de la ou des allocations de solidarité et des ressources personnelles de l'intéressé ou des époux, concubins ou partenaires liés par un pacte civil de solidarité dépasse ces plafonds, la ou les allocations sont réduites à due concurrence	Personnes âgées à ressources modestes

**Annexe I**

<b>Prestation sociale</b>	<b>Référence juridique</b>	<b>Dispositions législatives (extraits)</b>	<b>Public visé</b>
Allocation spéciale d'invalidité (minimum invalidité)	L. 825-24 et 825-25 du code de la sécurité sociale	« Toute personne résidant sur le territoire métropolitain ou dans une collectivité mentionnée à l'article L. 751-1, titulaire d'un avantage viager servi au titre de l'assurance invalidité ou de vieillesse par un régime de sécurité sociale résultant de dispositions législatives ou réglementaires peut, quel que soit son âge, bénéficier d'une allocation supplémentaire dont le montant est fixé par décret, -si elle est atteinte d'une invalidité générale réduisant sa capacité de travail ou de gain dans des proportions déterminée, ou si elle a obtenu cet avantage en raison d'une invalidité générale au moins égale, sans remplir la condition d'âge pour bénéficier de l'allocation aux personnes âgées prévue à l'article L. 815-1. Le montant de l'allocation supplémentaire peut varier selon la situation matrimoniale des intéressés. L'allocation supplémentaire d'invalidité n'est due que si le total de cette allocation et des ressources personnelles de l'intéressé et du conjoint, du concubin ou du partenaire lié par un pacte civil de solidarité n'excède pas des plafonds fixés par décret. Lorsque le total de la ou des allocations supplémentaires d'invalidité et des ressources personnelles de l'intéressé ou des époux, concubins ou partenaires liés par un pacte civil de solidarité dépasse ces plafonds, la ou les allocations sont réduites à due concurrence. »	Personnes invalides à ressources modestes

**Annexe I**

<b>Prestation sociale</b>	<b>Référence juridique</b>	<b>Dispositions législatives (extraits)</b>	<b>Public visé</b>
Allocation veuvage	L. 356-1 du code de la sécurité sociale	« L'assurance veuvage garantit au conjoint survivant de l'assuré qui a été affilié, à titre obligatoire ou volontaire, à l'assurance vieillesse du régime général, au cours d'une période de référence et pendant une durée fixées par décret ou qui bénéficiait ... des prestations en nature de l'assurance maladie du régime général, une allocation de veuvage lorsque, résidant en France, il satisfait à des conditions d'âge fixées par décret.	Veufs et veuves à ressources modestes, ne pouvant bénéficier d'une pension de réversion
Allocation aux demandeurs d'asile	L. 744-9 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile	« Le demandeur d'asile qui a accepté les conditions matérielles d'accueil proposées ... bénéficie d'une allocation pour demandeur d'asile s'il satisfait à des conditions d'âge et de ressources. »	Demandeurs d'asile à ressources modestes
Revenu de solidarité active	L. 262-2 du code de l'action sociale et des familles	« Toute personne résidant en France de manière stable et effective, dont le foyer dispose de ressources inférieures à un montant forfaitaire, a droit au revenu de solidarité active dans les conditions définies au présent chapitre. Le revenu de solidarité active est une allocation qui porte les ressources du foyer au niveau du montant forfaitaire. »	Personnes et familles à revenus modestes, qui ne bénéficient d'aucun autre dispositif de garantie de revenu
Prime d'activité	L. 842-1 et 842-3 du code de la sécurité sociale	« Toute personne résidant en France de manière stable et effective qui perçoit des revenus tirés d'une activité professionnelle a droit à une prime d'activité, dans les conditions définies au présent titre. La prime d'activité est égale à la différence entre : un montant forfaitaire dont le niveau varie en fonction de la composition du foyer et du nombre d'enfants à charge, augmenté d'une fraction des revenus professionnels des membres du foyer, et qui peut faire l'objet d'une ou de plusieurs bonifications ; et les ressources du foyer, qui sont réputées être au moins égales au montant forfaitaire. »	Personnes percevant des revenus d'activité modestes

## Annexe I

Prestation sociale	Référence juridique	Dispositions législatives (extraits)	Public visé
Couverture universelle maladie complémentaire	L. 861-1 du code de la sécurité sociale	« Les personnes résidant de manière stable et régulière dans les conditions prévues à l'article L. 111-2-3 et bénéficiant de la prise en charge des frais de santé mentionnée à l'article L. 160-1, dont les ressources sont inférieures à un plafond déterminé par décret et revalorisé au 1er avril de chaque année, par application du coefficient mentionné à l'article L. 161-25, ont droit à une couverture complémentaire dans les conditions définies à l'article L. 861-3. Ce plafond varie selon la composition du foyer et le nombre de personnes à charge ».	Personnes et familles à revenus modestes
Aide au paiement d'une assurance complémentaire de santé	L. 863-1 du code de la sécurité sociale	« Ouvrent droit à un crédit d'impôt au titre de la taxe collectée en application de l'article L. 862-4 les contrats individuels ou, lorsque l'assuré acquitte l'intégralité du coût de la couverture, collectifs facultatifs d'assurance complémentaire en matière de santé sélectionnés dans le cadre de la procédure de mise en concurrence prévue à l'article L. 863-6, respectant les conditions fixées à l'article L. 871-1 et souscrits auprès d'une mutuelle, d'une entreprise régie par le code des assurances ou d'une institution de prévoyance par les personnes résidant en France dans les conditions fixées à l'article L. 861-1 dont les ressources, appréciées dans les conditions prévues aux articles L. 861-2 et L. 861-2-1, sont comprises entre le plafond prévu à l'article L. 861-1 et ce même plafond majoré de 35 %. Le montant du crédit d'impôt varie selon le nombre et l'âge des personnes composant le foyer, au sens de l'article L. 861-1, couvertes par le ou les contrats »	Personnes et familles dont les ressources excèdent de moins de 35% le plafond de ressources requis pour bénéficier de la couverture universelle maladie complémentaire

*Source : Mission, à partir des textes réglementaires.*

Ces conditions de ressources ont en effet pour incidence d'apporter une protection financière supplémentaire à certains groupes au sein de la société qui ont en commun de bénéficier de revenus modestes, mais qui se distinguent également par des caractéristiques spécifiques. C'est la prise en compte de ces caractéristiques qui explique qu'au-delà du revenu de solidarité active qui vise à soutenir le revenu de toutes les personnes à revenu modeste, des dispositifs ont été créés afin d'offrir une aide adaptée à leurs besoins ou risques particuliers :

- ◆ les familles comptant trois enfants ou plus (complément familial) ;
- ◆ les familles assumant des coûts liés à la scolarisation des enfants (allocation de rentrée scolaire) ;
- ◆ les familles ayant à charge un enfant en bas âge (prestation d'accueil du jeune enfant) ;
- ◆ les personnes faisant face à des charges de logement élevées (aides au logement) ;

## Annexe I

- ◆ les personnes souffrant d'une incapacité reconnue (allocation pour adultes handicapés) ;
- ◆ les demandeurs d'emploi ayant épuisé leurs droits à l'assurance chômage (allocation de solidarité spécifique) ;
- ◆ les veufs et veuves (allocation veuvage et pensions de réversion) ;
- ◆ les personnes âgées (minimum vieillesse) ;
- ◆ les personnes invalides (minimum invalidité) ;
- ◆ les demandeurs d'asile (allocation aux demandeurs d'asile) ;
- ◆ les personnes exerçant une activité procurant des revenus modestes (prime d'activité) ;
- ◆ les personnes susceptibles de ne pas pouvoir accéder aux soins pour des raisons financières (couverture maladie universelle complémentaire et aide au paiement d'une assurance complémentaire de santé).

### 3.2. Une condition de revenus ne permet pas d'atteindre avec précision le public visé par certaines prestations

Il n'entre pas dans le champ de la mission de discuter la pertinence de l'identification des groupes précédents comme bénéficiaires de dispositifs spécifiques de soutien du revenu. Un tel questionnement relève davantage des réflexions contemporaines sur la réforme des prestations et minima sociaux<sup>14</sup>.

En revanche, la mission a porté son attention sur l'adéquation des critères de ressources mis en œuvre par la réglementation des prestations sociales à l'atteinte effective des publics fragiles visés par ces dispositifs. Il s'agit de déterminer si une sélection des bénéficiaires des prestations sociales énumérées au tableau 7 précédent au moyen d'un critère portant uniquement sur les revenus garantit que les bénéficiaires de ces prestations correspondent exhaustivement et exclusivement aux publics qu'elles ambitionnent de toucher. Cette question est importante au regard du besoin d'exactitude et d'extensivité de la connaissance des revenus dans les bases ressources.

Elle peut être abordée à l'aide, d'une part d'études socio-économiques générales sur la pauvreté et les situations défavorisées (3.2.1), d'autre part d'études spécifiques dans les domaines des conditions de logement et de l'accès aux soins (3.2.2).

#### 3.2.1. Pauvreté monétaire, pauvreté en termes de conditions de vie, pauvreté subjective : trois approches qui dessinent des contours différents de la pauvreté

S'agissant de l'appréhension socio-économique de la pauvreté, une première étude publiée en 1998 par la revue de l'Insee *Économie et Statistique*<sup>15</sup> avait montré que, selon la définition et le mode de mesure de la pauvreté utilisés, l'effectif des personnes défavorisées ne se modifie que faiblement, mais que leur composition évolue considérablement.

Les auteurs distinguaient trois approches de la pauvreté :

- ◆ l'approche monétaire, qui considère comme pauvres les personnes dont le niveau de vie est inférieur à la demi-médiane de la distribution des revenus rapportés au nombre d'unités de consommation du ménage auquel elles appartiennent ;

---

<sup>14</sup> Cf. le rapport du député Christophe Sirugue précité. Cf. également : Olivier Bargain, Stéphane Carcillo, Etienne Lehman, Yannick L'Horty, *Mieux lutter contre la pauvreté par des aides monétaires*, note du Conseil d'analyse économique, n° 47, avril 2017.

<sup>15</sup> Stéfan Lollivier, Daniel Verger, *Pauvreté d'existence, pauvreté monétaire et pauvreté subjective sont distinctes*, *Économie et Statistique*, n° 308, 1998.



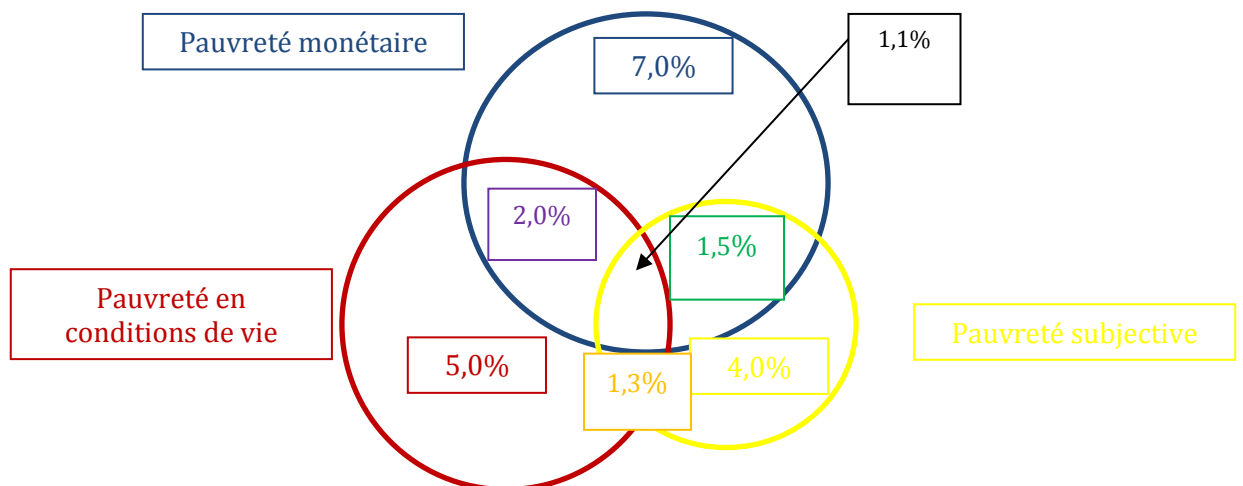
## Annexe I

- ◆ une approche en termes de conditions de vie, sur la base du cumul d'au moins 8 items parmi 25 couvrant les enjeux de confort et de qualité du logement, d'accès à certains biens durables, de consommation et de modes de vie ;
- ◆ une approche subjective, obtenue à l'aide de réponses à des questions, dans les enquêtes statistiques sur les revenus et les conditions de vie, sur l'aisance financière, les difficultés à acquitter des factures, le revenu minimal nécessaire, etc. ; est considérée comme pauvre une personne qui émet au moins trois réponses défavorable parmi les six posées ;

Sur la base de données de 1994, ils concluaient à des effectifs sensiblement équivalents de personnes pauvres selon les trois approches, compris entre 11% et 13% de la population. Toutefois, les trois ensembles de personnes étaient fortement hétérogènes : par exemple, à peine plus d'un tiers de la population pauvre en termes de conditions de vie présentait aussi un niveau de vie inférieur au seuil de pauvreté ; moins de 2% de la population réunissait simultanément les caractéristiques des trois formes de pauvreté.

Une nouvelle étude conduite en 2005 selon la même méthodologie, à l'aide de données de 2001<sup>16</sup>, a confirmé les résultats initiaux. Le schéma 1 suivant montre la répartition des personnes pauvres entre pauvreté monétaire, pauvreté en conditions de vie et pauvreté subjective.

**Schéma 1 : Taux de pauvreté monétaire, en conditions de vie et subjective en 2001**



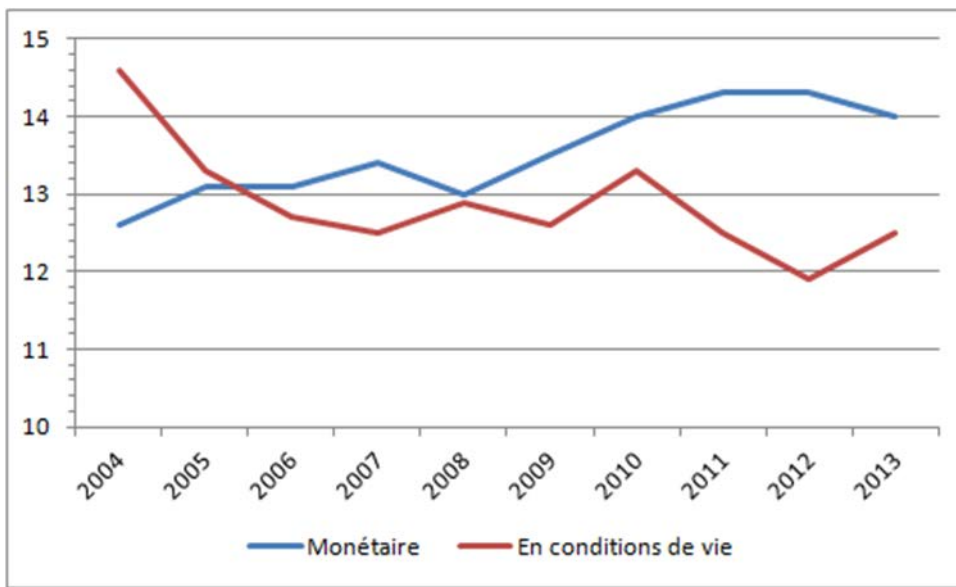
*Source : M. Fall, D. Verger, op. cit.*

<sup>16</sup> Madior Fall, Daniel Verger, *Pauvreté relative et conditions de vie en France*, Économie et Statistique, n° 383-384-385, 2005.

## Annexe I

En outre, l'Insee publie annuellement un ouvrage sur les revenus et les patrimoines des ménages<sup>17</sup>, qui présente l'évolution de la pauvreté monétaire et en conditions de vie. Bien que moins riche que les deux études précédentes, en ce qu'elle ne fournit pas la répartition des personnes pauvres au sens de ces deux approches, cette présentation illustre le fait que la pauvreté monétaire et la pauvreté en conditions de vie ont évolué de façon assez dissemblable au cours des années récentes (cf. Graphique 1). Alors que le taux de pauvreté monétaire a progressé régulièrement entre 2004 et 2013, le taux de pauvreté en conditions de vie a été plutôt orienté à la baisse. Cela tient en particulier à l'amélioration continue au cours de cette période des indicateurs de confort et de qualité des logements qui entrent en ligne de compte dans la mesure de la pauvreté en conditions de vie.

**Graphique 1 : Évolution du taux de pauvreté monétaire et en conditions de vie entre 2003 et 2013**



*Source : Insee, enquête sur les revenus et les conditions de vie, 2016. Note : la pauvreté monétaire est appréciée au seuil de 60% du niveau de vie médian.*

### **3.2.2. Des coûts élevés ou des conditions de logement dégradées, et des obstacles à l'accès aux soins, ne correspondent pas systématiquement à des situations de bas revenus**

Il est cependant permis d'objecter que la notion de pauvreté en conditions de vie est une construction statistique qui agrège de façon quelque peu arbitraire des situations défavorisées hétérogènes. Observer le degré de corrélation entre des difficultés singulières et la situation économique des personnes qui les rencontrent peut permettre de porter de façon plus concrète un jugement sur la pertinence des critères de ressources qui conditionnent l'éligibilité à des prestations dont la finalité est de réduire lesdites difficultés.

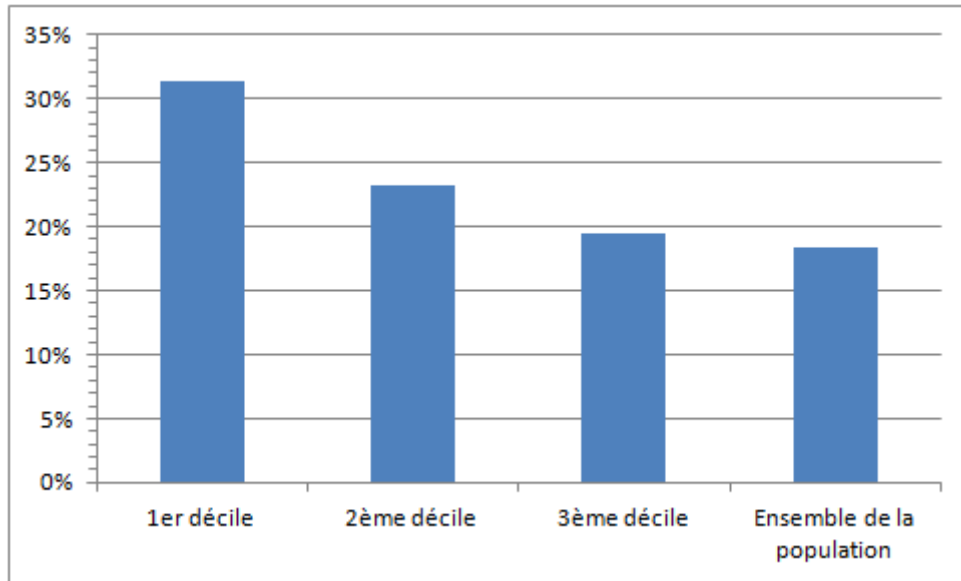
Les développements qui suivent présentent ainsi quelques indicateurs relatifs au gradient socio-économique, d'une part du coût et des conditions de logement, d'autre part de l'accès aux soins. Ils peuvent constituer des éléments qualitatifs d'appréciation du ciblage des deux dispositifs correspondants, les aides au logement et la couverture maladie universelle complémentaire sur les personnes en difficulté de logement et d'accès aux soins.

<sup>17</sup> Les revenus et les patrimoines des ménages, Insee références, édition 2016.

### 3.2.2.1. Les difficultés liées au coût du logement

Les données de l'enquête « Logement » de l'Insee, réalisée en 2013, montrent que le taux d'effort net des ménages en matière de logement, soit le rapport des charges liées au logement (loyers, remboursements d'emprunt, charges, travaux, impôts...) nettes des aides au logement au revenu d'un ménage est supérieur à 20% pour près de 30% de la population située au bas de l'échelle des revenus, alors qu'il n'est que de 18% dans l'ensemble de la population (cf. Graphique 2). Ce ratio dépasse 40% pour près de 7% de la population métropolitaine.

**Graphique 2 : Taux d'effort net en matière de logement selon le revenu des ménages**



Source : Insee, enquête logement 2013.

Entre 2006 et 2013, le taux d'effort net a progressé de 4,5 points pour le premier décile de niveau de vie, et de 2,2 points dans le deuxième décile, contre 1,6 point dans l'ensemble de la population métropolitaine.

A l'inverse, comme cela a été souligné précédemment, les indicateurs de confort et de qualité du logement s'améliorent régulièrement. Ainsi, la proportion de personnes exposées à au moins trois difficultés sur neuf items relatifs au logement<sup>18</sup> est passée de 9% en 2007 à 5,5% en 2013.

<sup>18</sup> Ces neuf items sont : surpeuplement ; pas de salle de bains ; pas de toilettes ; pas d'eau chaude ; pas de système de chauffage ; logement trop petit ; difficulté à chauffer ; humidité ; bruit.

## Annexe I

En conclusion, si les barèmes des aides au logement, qui décroissent linéairement avec le revenu, paraissent globalement adaptés à la dégressivité des charges de logement par déciles de niveau de vie, ils excluent des personnes qui subissent des taux d'effort net élevés, et de plus leurs revalorisations au fil du temps n'ont sans doute n'ont pas permis de compenser la forte hausse des charges de logement dans le premier décile de revenus depuis une dizaine d'années. A l'inverse, aucune conséquence ne paraît avoir été tirée de l'amélioration tendancielle de la qualité des logements sur la réorientation des aides au logement vers les personnes les plus exposées au risque de mal-logement. Au total, la seule information sur le revenu des ménages n'approche que de façon approximative la population confrontée à des difficultés financières et liées à la qualité du logement. Conjugué de surcroît aux importantes disparités des coûts du logement entre territoires, qui ne sont qu'incomplètement incorporées dans les barèmes, cela questionne la pertinence d'une recherche d'appréhension exhaustive des revenus au regard de l'objectif de cibler les aides au logement sur les personnes confrontées à des coûts élevés ou à une mauvaise qualité du logement.

### 3.2.2.2. Les obstacles à l'accès aux soins

Dans le domaine de l'accès aux soins, une étude publiée par l'Institut de recherche et de documentation en économie de la santé (Irdes) publiée en 2011<sup>19</sup> s'est efforcée d'identifier les facteurs explicatifs du renoncement aux soins pour raisons financières. On rappelle que ce renoncement est mesuré dans les enquêtes statistiques – en l'occurrence l'enquête « Santé et protection sociale – réalisée par l'Irdes en 2013 par la réponse aux personnes interrogées à la question suivante : « au cours des douze derniers mois, vous est-il déjà arrivé de renoncer, pour vous-même, à certains soins pour des raisons financières ? » Il s'agit donc d'une mesure subjective, qui est toutefois couramment utilisée dans les études sur l'accès aux soins<sup>20</sup>. En 2008, 15,4% de la population âgée de 18 ans et plus déclarait avoir renoncé à des soins pour raisons financières.

A l'aide d'une méthode de régression logistique, cette étude a estimé l'impact toutes choses égales par ailleurs sur le renoncement aux soins pour raisons financières de plusieurs variables individuelles : sexe, âge, niveau de vie, score de précarité<sup>21</sup>, niveau de qualification, origine sociale, couverture maladie complémentaire. Les résultats font apparaître des effets significatifs du sexe (les femmes renonçant plus que les hommes), de l'âge (les jeunes renonçant plus que les personnes âgées), du score de précarité (les plus précaires renonçant davantage), le diplôme et l'origine sociale (les moins qualifiés et favorisés renonçant davantage) et de la couverture complémentaire (les personnes dépourvues renonçant plus que les titulaires d'une couverture complémentaire privée, elles-mêmes renonçant plus que les bénéficiaires de la couverture maladie universelle complémentaire. S'agissant du revenu, on n'observe aucun impact toutes choses égales par ailleurs parmi les personnes dont le niveau de vie est inférieur à la valeur médiane dans l'ensemble de la distribution.

---

<sup>19</sup> Caroline Després (Irdes), Paul Dourgnon (Irdes ; Université Paris-Dauphine, Leda-Legos), Romain Fantin (Irdes), Florence Jusot (Université Paris-Dauphine, Leda-Legos ; Irdes), *Le renoncement aux soins pour raisons financières : une approche économétrique*, Questions d'économie de la santé, n° 170, Irdes, novembre 2011.

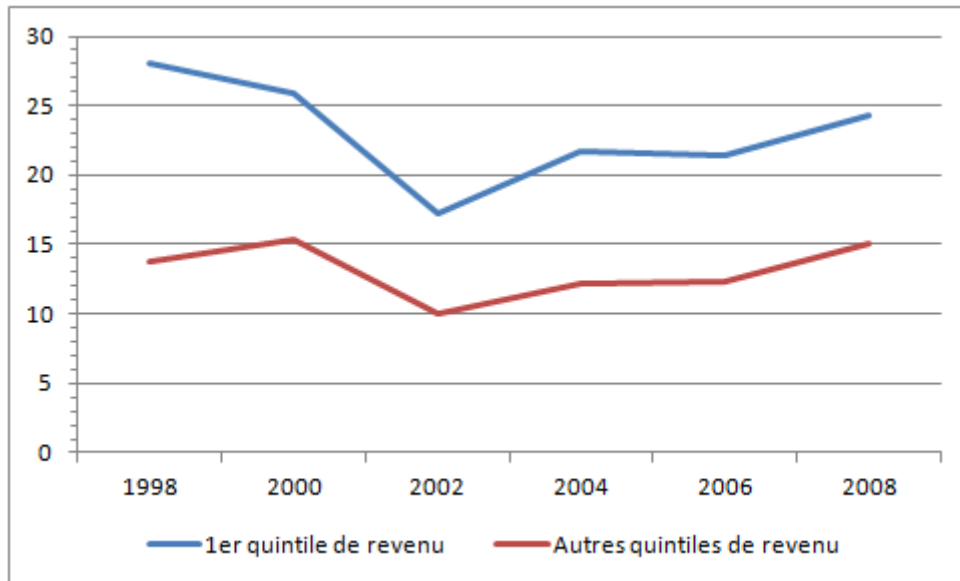
<sup>20</sup> Caroline Després (Irdes), Paul Dourgnon (Irdes ; Université Paris-Dauphine, Leda-Legos), Romain Fantin (Irdes), Florence Jusot (Université Paris-Dauphine, Leda-Legos ; Irdes). *Dépense de santé et accès financier aux services de santé : une étude du renoncement aux soins*, in Les comptes de la santé 2010. Document de travail de la Drees, série Statistiques, n° 161, septembre 2010.

<sup>21</sup> Ce score est construit par agrégation de neuf dimensions de précarité : expériences de difficultés au cours de la vie (difficultés financières, périodes d'inactivité, d'isolement, d'absence de logement fixe) ; la situation présente ou récente, au cours des douze derniers mois (connaître des difficultés financières, temps partiel subi, chômage, ou à l'inverse le fait d'avoir pu partir en vacances) ; la perception du futur proche (crainte de perte d'emploi, de se retrouver sans soutien au cours de l'année qui vient).

## Annexe I

Certes, le revenu est corrélé aux autres variables qui ont un impact significatif sur le renoncement aux soins, et par conséquent une condition d'éligibilité à un dispositif public réduisant le reste à charge des patients sur leurs dépenses de santé sélectionne effectivement des personnes confrontées à un risque de renoncement aux soins élevé. Dans l'étude précitée, les personnes figurant dans le premier quintile de revenu présentent un taux de renoncement aux soins pour raisons financières supérieur de dix points à celui observé dans l'ensemble de la population (cf. Graphique 3).

**Graphique 3 : Taux de renoncement aux soins pour raisons financières en 2008 (premier décile de revenus et ensemble de la population, en %)**



*Source : Irdes, enquête « Santé et protection sociale », 2008.*

Au total, il est probable que la condition actuelle de revenus qui détermine l'éligibilité à la couverture maladie universelle et à l'aide au paiement d'une assurance complémentaire de santé conduit à admettre au bénéfice des prestations des personnes à bas revenus qui ne sont pas exposés à des obstacles financiers aux soins – dont sans doute des personnes âgées -, et à l'inverse à en exclure des personnes dotés de revenus plus élevés mais dont d'autres caractéristiques, notamment l'exposition passée, présente ou anticipée à l'avenir à des situations de précarité, les soumettent à un risque de ne pas pouvoir faire face à des dépenses de soins. Comme dans le cas précédent des aides au logement, rechercher une appréhension exhaustive des revenus des demandeurs des aides visant à favoriser l'accès aux soins n'est pas nécessairement la voie à privilégier pour atteindre un meilleur ciblage des bénéficiaires au regard de cet objectif.

### **3.3. Les bases ressources des différentes prestations et minima sociaux présentent des particularités dont le lien avec leur finalité paraît parfois ténu**

Les analyses qui précèdent permettent de discuter la pertinence des bases ressources retenues pour étudier l'éligibilité aux principales prestations soumises à une condition portant sur les revenus des demandeurs. En la matière, il y a lieu de distinguer le revenu de solidarité active (RSA) des autres prestations.

### 3.3.1. Le revenu de solidarité active

Le RSA est une prestation monétaire qui vise à réduire l'intensité de la pauvreté, en rapprochant le revenu minimum garanti à une personne ou à une famille du seuil de pauvreté<sup>22</sup>. S'il concourt à la diminution de la pauvreté monétaire, et surtout à la réduction de l'écart entre le revenu moyen des personnes pauvres et le seuil de pauvreté, d'autres instruments de politique sociale sont nécessaires pour apporter une réponse au caractère multi-dimensionnel du défi de la pauvreté. C'est le sens des plans gouvernementaux successifs dans ce domaine, qui ont combiné des mesures portant sur les prestations en espèces et sur des politiques spécifiques : emploi, logement, santé, éducation...

Avec un référentiel ainsi circonscrit à la dimension monétaire de la lutte contre la pauvreté, il est logique que la base ressources du RSA vise l'appréhension exhaustive de l'ensemble des revenus des demandeurs, afin de garantir l'effectivité et la juste proportionnalité de la garantie de revenu qu'il procure. La réglementation actuelle (cf. supra, Tableau 5) n'az à cet égard que peu varié depuis la création du revenu minimum d'insertion en 1988, et exige du demandeur qu'il fasse état de l'intégralité de ses revenus et de ceux des membres de son foyer afin d'éviter qu'une fois atteint le niveau de revenu garanti, d'autres ressources ne puissent s'y ajouter.

### 3.3.2. Les autres prestations soumises à condition de ressources

Il en va différemment pour toutes les autres prestations soumises à condition de ressources. Comme on l'a vu précédemment (cf. supra, § 3.1), les publics visés en substance par ces prestations ne peuvent qu'être approximativement cernés par une simple condition de ressources.

Ainsi, les aides au logement bénéficiaient en fin d'année 2016 à 19,6% de la population. Or, à supposer que la condition de ressources sélectionne effectivement les foyers les plus modestes, les deux premiers déciles de revenu – soit une population d'effectif équivalent – se composent de foyers dont le taux d'effort net est supérieur d'au moins 25% à la moyenne dans l'ensemble de la population (cf. supra, graphique 2 sur la base de données remontant à 2013). Mais compte tenu de l'hétérogénéité de cet indicateur au sein des déciles de revenu, il est probable que des personnes à ressources modestes perçoivent des aides au logement sans supporter un effort important en matière de logement, tandis que des foyers percevant des revenus plus élevés sont eux confrontés à des charges de logement excessives.

En outre, certaines prestations comportent des mécanismes incitatifs à la reprise d'une activité professionnelle partielle ou totale. C'est le cas des mécanismes d'intéressement à une reprise partielle d'activité au sein de l'allocation pour adultes handicapés et de l'allocation de solidarité spécifique, et surtout de la prime d'activité qui vise à réduire la taxation implicite des faibles revenus d'activité du fait de la dégressivité des prestations sociales.

Au regard de la couverture inévitablement approximative des publics visés par les prestations sociales au moyen des bases ressources, et de la vocation incitative de certaines de ces aides, il est permis de questionner la nécessité d'une appréhension exhaustive des revenus dans l'ensemble de ces bases ressources. Un double arbitrage pourrait en effet être envisagé :

---

<sup>22</sup> En 2014 (dernière année pour laquelle l'Insee a publié des statistiques sur la pauvreté), le seuil de pauvreté, calculé selon la règle commune à l'ensemble des états membres de l'Union européenne à 60% du niveau de vie médian dans l'ensemble de la distribution des revenus, s'élevait à 1 008 € par mois pour une personne seule. Le montant du ESA pôur une personne seule s'est établi à 502 € par mois pour une personne seule en moyenne sur l'année 2014.

## Annexe I

- ◆ entre exhaustivité de l'appréhension des revenus et contrôle, à l'aide d'autres indicateurs, de la qualité de la couverture de la population cible, sachant que les deux risques que constituent, d'une part l'attribution inadéquate d'une prestation à une personne extérieure à cette cible, et d'autre part l'exclusion du bénéfice de cette prestation d'un demandeur dont les caractéristiques l'y font entrer sans ambiguïté, ne peuvent être simultanément réduits ;
- ◆ entre exhaustivité de l'appréhension des revenus et effectivité des incitations économiques associées aux prestations, sachant que ces dernières sont susceptibles de dégager un gain global pour la société supérieur à la perte liée à un relâchement de l'exigence de prise en compte complète des revenus.

#### **4. Une structure des revenus des bénéficiaires des prestations sociales sous conditions de ressources au sein de laquelle prédominent les revenus d'activité, de remplacement et de transferts, qui ouvre des possibilités de simplification des bases ressources**

Au-delà des questionnements de principe sur les possibilités différenciées d'adaptation des bases ressources qu'offre la prise en compte des finalités spécifiques de chacune des prestations sociales sous condition de ressources, la réflexion sur la simplification des règles d'éligibilité à ces prestations peut être éclairée par l'observation statistique de la composition des revenus des bénéficiaires et non bénéficiaires. La décision de rationaliser les bases ressources doit en effet utiliser l'information, acquise sur une base statistique, sur le poids d'un revenu dans les ressources de la majorité des demandeurs d'une prestation, à arbitrer avec le degré de complexité de la collecte de ce revenu dans les processus d'instruction de la demande de cette prestation.

La mission a pu bénéficier de trois extractions distinctes :

- ◆ en premier lieu, la Direction de la législation fiscale (DLF) a fourni à la mission, à partir des déclarations des revenus imposables à l'impôt sur le revenu (n° 2042) pour 2014 et 2015<sup>23</sup>, des indicateurs sur la présence des différents revenus dans les déclarations de revenus de l'année 2014 déclarés par les contribuables suivant la nomenclature de revenus opérationnelle dans cette déclaration, ainsi que des données sur la stabilité de ces indicateurs entre 2014 et 2015 ;
- ◆ en second lieu, Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) a transmis à la mission une extraction de ses fichiers statistiques, permettant de connaître la structure des revenus des bénéficiaires des principales prestations sous condition de ressources versées par les caisses d'allocations familiales en décembre 2016 (allocation de rentrée scolaire, aides au logement, RSA, prime d'activité), selon une décomposition agrégée (salaires, revenus d'activité non salariaux, indemnités de chômage, pensions de retraite, pensions alimentaires, revenus du patrimoine, autres revenus) ; les revenus pris en compte sont donc ceux de l'année civile 2014 ;

---

<sup>23</sup> Pour 2014, les données transmises par la DLF sont les déclarations exhaustives à la sixième émission des revenus (février 2016) ; pour 2015, il s'agit des déclarations exhaustives à la deuxième émission des revenus (mai 2016).

## Annexe I

- ◆ en troisième lieu, la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) a exploité les données de l'enquête annuelle sur les revenus fiscaux et sociaux de l'Insee – portant en l'occurrence sur les revenus 2014 -, et transmis à la mission des décompositions des revenus perçus par les bénéficiaires d'une sélection de prestations sociales : revenu de solidarité active – « socle » et « activité »<sup>24</sup> -, allocation pour adultes handicapés, allocation de solidarité aux personnes âgées, aides au logement, allocation de rentrée scolaire, prime de naissance et allocation de base de la prime d'accueil du jeune enfant, allocation de soutien familial, complément familial ; l'intérêt de ces données est qu'elles permettent de comparer la composition des revenus d'un ménage bénéficiant d'une allocation à celle d'un ménage non bénéficiaire de cette même allocation.

Les développements qui suivent décrivent tout d'abord la structure des revenus des contribuables les plus modestes (4.1), puis détaillent celle des allocataires des principales prestations sociales énumérées ci-dessus (4.2), et enfin examinent la stabilité de la composition des revenus fiscaux d'une année sur l'autre (4.3).

### 4.1. Les revenus d'activité et de remplacement sont déterminants dans les revenus déclarés par les contribuables en 2014

Les données transmises par la DLF distinguent les catégories de revenu figurant dans la déclaration fiscale des revenus imposables à l'impôt sur le revenu. Les commentaires suivants utilisent les regroupements suivants : revenus salariaux et de remplacement, revenus non salariaux (d'activité agricole et non agricole), revenus du patrimoine et des placements (total et détail). Les tableaux et graphiques suivants décrivent l'incidence de ces différents revenus pour des contribuables regroupés en huit tranches de revenu fiscal de référence<sup>25</sup>. Une attention particulière est portée aux foyers fiscaux dont le revenu fiscal de référence est inférieur à 20 000 €, soit le cumul des trois premières tranches, qui regroupent 53% environ de l'ensemble des contribuables.

#### 4.1.1. Parmi les foyers fiscaux présentant un revenu fiscal de référence inférieur à 20 000 €, 64% déclarent un revenu nul ou uniquement des revenus salariaux et de remplacement

Sur les 36 millions de foyers fiscaux ayant rempli une déclaration de revenus en 2014, 4,3% n'ont déclaré aucun revenu, et 45,4% n'ont déclaré que des revenus salariaux et des revenus de remplacement, soit près de 50% au total. Cette proportion varie toutefois fortement en fonction du revenu fiscal de référence (RFR) : elle s'élève à 73% pour les foyers au RFR inférieur à 5 000 et 20 000 €, puis décroît régulièrement avec le RFR, pour s'établir à 9% pour les foyers dont le RFR est supérieur à 70 000 € (cf. Graphique 5). En cumul sur l'ensemble des foyers fiscaux dont le RFR est inférieur à 20 000 €, cette proportion atteint 64%.

---

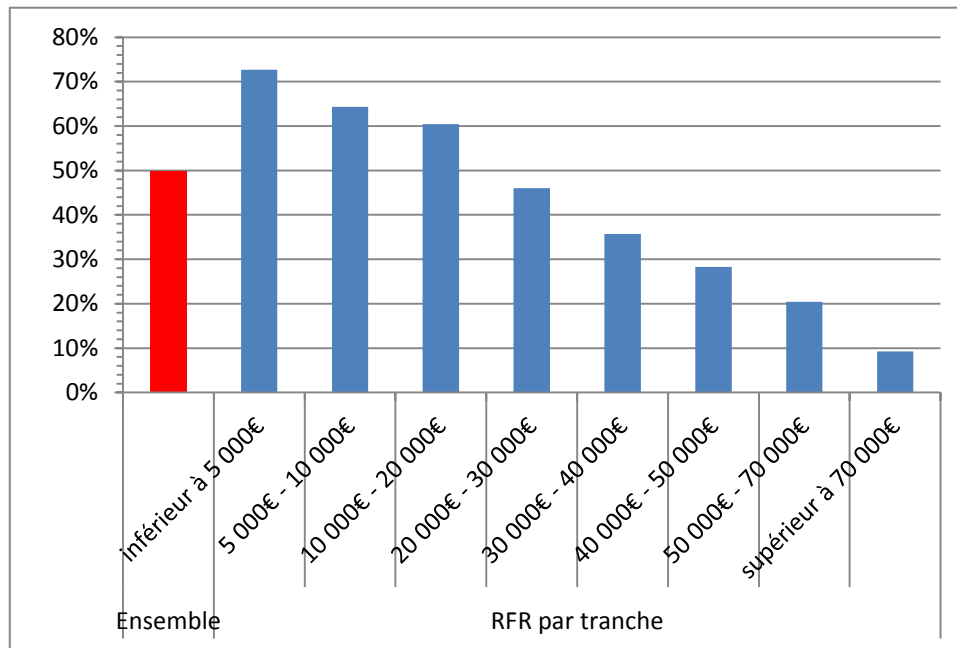
<sup>24</sup> La prime d'activité a été créée en 2016. Les données exploitées par la DREES décrivent donc les dispositifs antérieurs : RSA « socle », RSA « activité », prime pour l'emploi.

<sup>25</sup> Il est à noter que le revenu fiscal de référence est calculé à partir de l'ensemble des revenus imposables déclarés, sans correction pour la composition du foyer et en particulier du nombre d'apporteurs de revenus.



## Annexe I

**Graphique 4 : Proportion de foyers fiscaux qui déclarent seulement des revenus salariaux et de remplacement, selon le revenu fiscal de référence en 2014**



Source : DLF, déclarations des revenus 2014.

Le tableau 7 suivant présente la répartition des foyers fiscaux selon le type de revenus déclarés, pour les foyers fiscaux dont le RFR est inférieur à 20 000 € et pour l'ensemble des contribuables.

**Tableau 7: Répartition des foyers fiscaux par types de revenus déclarés en 2014**

	Foyers fiscaux dont le RFR est inférieur à 20 000 €	Ensemble des foyers fiscaux
dont : aucun revenu déclaré	8,1%	4,3%
dont : revenus déclarés négatifs ou nuls	3,7%	5,5%
dont : seulement des salaires et des revenus de remplacement	55,8%	45,4%
dont : revenus d'activité non salariaux	4,0%	7,2%
dont : pensions alimentaires	4,8%	3,7%
dont : au moins une catégorie de revenus du patrimoine et des placements	32,5%	54,1%
dont : revenus versés par une entreprise étrangère	0,2%	0,8%

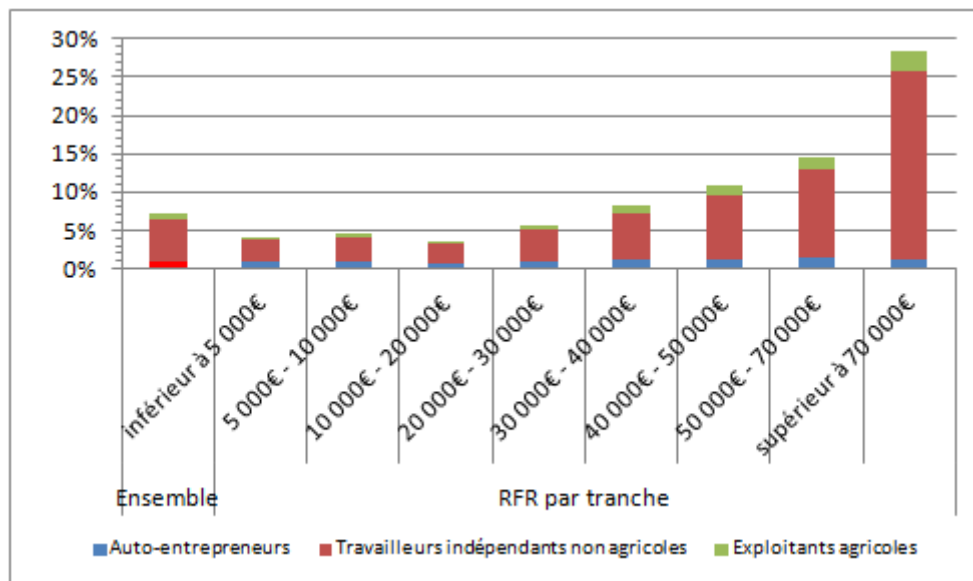
Source : DLF, déclarations des revenus 2014. Note : les catégories de revenus du patrimoine et des placements sont : les rentes viagères à titre onéreux, les revenus de capitaux mobiliers, les plus-values de cession de valeurs mobilières et les revenus d'actionariat salarié ; le total des rubriques est supérieur à 100%, car les contribuables peuvent déclarer plus d'une catégorie de revenus.

#### 4.1.2. Dans la même population, 4% des contribuables déclarent des revenus d'activité non salariaux

Parmi les revenus déclarés autres que des salaires et des revenus de remplacement, des revenus d'activité non salariaux sont déclarés par 7% environ des contribuables. Ces revenus sont constitués des revenus déclarés par les « auto-entrepreneurs » (régime dit « micro-entrepreneur ») ayant opté pour le prélèvement libératoire de l'impôt sur le revenu, les bénéfices et plus-values de cession réalisés par des travailleurs indépendants soumis au régime des bénéfices industriels et commerciaux ou à celui des bénéfices non commerciaux, et des revenus et plus-values de cession de l'exploitation agricole. Les « auto-entrepreneurs » représentent 13% de ces contribuables, contre 76% pour les travailleurs indépendants non agricoles et 11% pour les exploitants agricoles.

Au sein des foyers fiscaux dont le RFR est inférieur à 20 000 €, la proportion de contribuables déclarant des revenus d'activité non salariaux est plus faible que dans l'ensemble de la population (3,9%). Si le poids des auto-entrepreneurs est sensiblement identique à la moyenne dans cette zone de revenus fiscaux, ce n'est pas le cas de la part des autres travailleurs indépendants agricoles et non agricoles, qui augmente continuellement avec le revenu fiscal de référence. Parmi les contribuables dont le RFR est supérieur à 70 000 €, la proportion de foyers déclarant des revenus d'activité non salariée non agricole s'élève ainsi à près d'un quart (cf. Graphique 5).

**Graphique 5 : Proportion de foyers fiscaux déclarant des revenus d'activité non salariaux, en 2014**

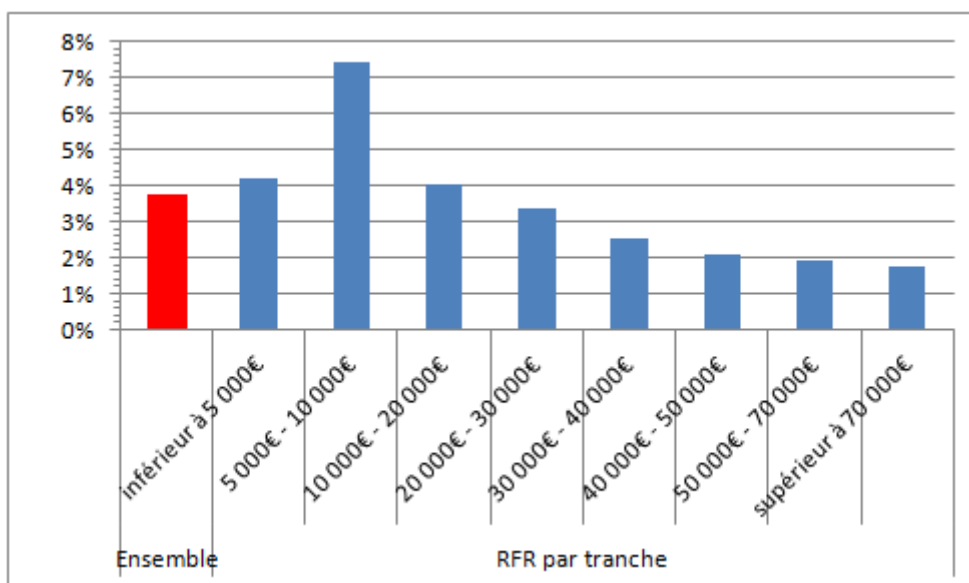


Source : DLF, déclarations des revenus 2014.

#### 4.1.3. En-dessous de 20 000 € de revenu fiscal de référence, 5% des contribuables déclarent verser une pension alimentaire

3,7% des foyers fiscaux ont déclaré avoir versé une pension alimentaire en 2014. Cette proportion est plus élevée parmi les foyers fiscaux dont le RFR est inférieur à 20 000 € (4,7%, cf. Graphique 6). Elle est particulièrement significative parmi les foyers fiscaux dont le revenu fiscal de référence est compris entre 10 000 et 20 000 € (7,4%).

**Graphique 6 : Proportion de foyers fiscaux déclarant le versement d'une pension alimentaire, en 2014**

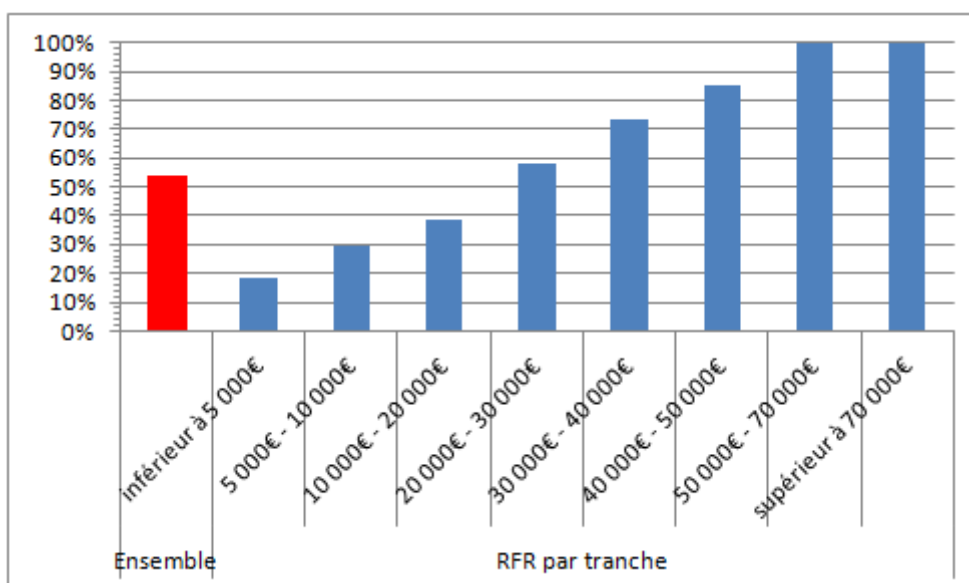


Source : DLF, déclarations des revenus 2014.

#### 4.1.4. Les foyers fiscaux les plus modestes (RFR inférieur à 20 000 €) déclarent des revenus du patrimoine et des placements dans une proportion de près d'un tiers

Dans l'ensemble des foyers fiscaux, une proportion de 54,2% a déclaré des revenus du patrimoine et des placements, à l'exclusion des plus-values immobilières qui ne figurent pas dans les données transmises à la mission par la Direction de la législation fiscale. Cette proportion augmente fortement avec le revenu fiscal de référence, et de ce fait n'est plus que de 32,5% parmi les foyers fiscaux dont le RFR est inférieur à 20 000 € (cf. Graphique 7).

**Graphique 7 : Proportion de foyers fiscaux déclarant au moins une catégorie de revenus du patrimoine et des placements, en 2014**

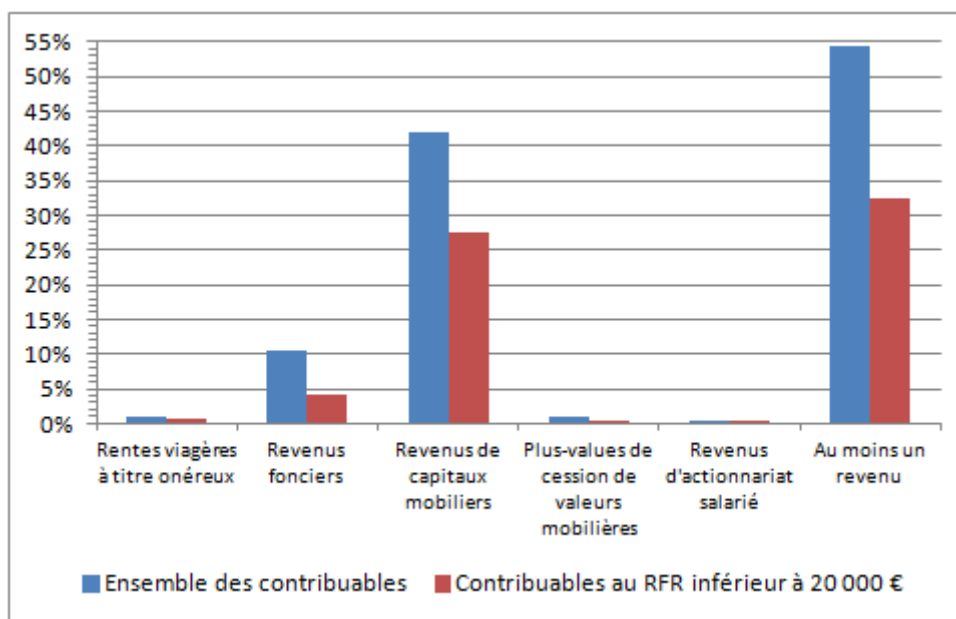


Source : DLF, déclarations des revenus 2014.

## Annexe I

Par type de revenus du patrimoine et des placements, les déclarations des contribuables font apparaître une prévalence déterminante des revenus fonciers (10% des déclarations) et des revenus des capitaux mobiliers (42% des déclarations). Cette concentration s'observe dans l'ensemble de la population comme parmi les contribuables aux revenus les plus modestes, avec toutefois, pour ces derniers, une présence relativement moins importante des revenus fonciers (4%) et plus fréquente des revenus de capitaux mobiliers (28%, cf. Graphique 8).

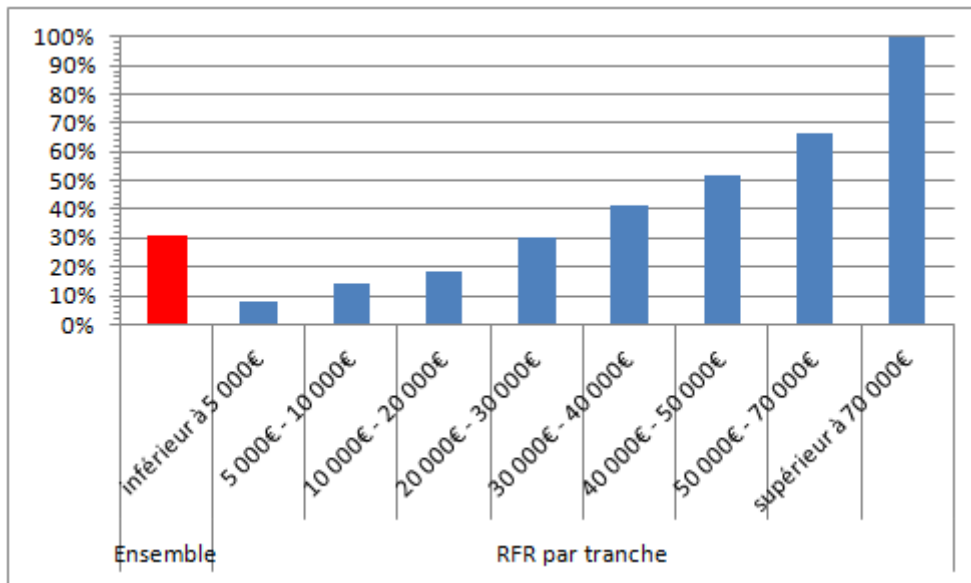
**Graphique 8 : Proportion de foyers fiscaux déclarant différentes catégories de revenus du patrimoine et des placements en 2014 (ensemble des foyers fiscaux et foyers fiscaux au RFR inférieur à 20 000**



*Source : DLF, déclarations des revenus 2014.*

L'appréhension de l'ensemble des revenus du patrimoine et des placements fait ainsi apparaître une proportion appréciable de foyers fiscaux à revenus modestes qui déclarent de tels revenus. Cependant, les montants déclarés sont souvent faibles dans le bas de la distribution des revenus fiscaux de référence : si l'on imite les déclarations de revenus du patrimoine et des placements aux montants supérieurs à 100 € en 2014 pour chaque type de revenus, on dénombre alors 31% de contribuables qui déclarent au moins un revenu du patrimoine et des placements supérieur à ce montant, mais seulement 15% parmi les contribuables dont le RFR est inférieur à 20 000 € (cf. Graphique 9). Ainsi, plus de la moitié de ces contribuables qui déclarent au moins un revenu du patrimoine et des placements mentionnent un (ou plusieurs) montant(s) inférieur(s) à 100 €.

**Graphique 9 : Proportion de foyers fiscaux déclarant au moins une catégorie de revenus du patrimoine et des placements pour un montant supérieur à 100 €, en 2014**



*Source : DLF, déclarations des revenus 2014.*

#### **4.2. Les bénéficiaires des prestations sociales sous condition de ressources perçoivent en outre des revenus de produits financiers non imposables**

Les données transmises à la mission par la CNAF et par la DREES permettent de compléter l'information sur la structure des revenus des allocataires des prestations sociales sous condition de ressources étudiées dans la présente annexe. Les informations de la DREES étant plus complètes en termes de prestations couvertes, et plus précises en ce qui concerne les catégories de revenus utilisées, elles ont été privilégiées dans l'analyse suivante (cf. Encadré 7).

**Encadré 7 : Les données transmises à la mission par la CNAF et la DREES**

Les données de la CNAF reposent sur l'exploitation exhaustive des déclarations fiscales qui lui sont communiquées par l'administration fiscale. Cette exploitation porte sur les bénéficiaires de l'allocation de rentrée scolaire (ARS), des aides au logement, de la prime d'activité et du revenu d'activité (RSA) dénombrés en décembre 2016. Les revenus pris en considération sont les revenus fiscaux perçus au titre de l'année civile 2014. L'attention est attirée sur le fait que, s'agissant du RSA et de la prime d'activité, ces revenus diffèrent de ceux qui ont été déclarés par les bénéficiaires dans leurs déclarations trimestrielles de ressources et qui ont servi à déterminer leurs droits à ces prestations.

Les données de la DREES reposent sur l'enquête sur les revenus fiscaux et sociaux (ERFS) réalisée annuellement par l'Insee, qui consistent dans l'appariement des ménages du tiers sortant de l'enquête « Emploi » - soit un échantillon de 56 000 personnes - avec les données fiscales et sociales - recueillies auprès de la Caisse nationale des allocations familiales, de la Caisse nationale d'assurance vieillesse et de la Caisse centrale de mutualité sociale agricole -les concernant. Elles portent sur les revenus perçus au cours de l'année civile 2014.

Par rapport aux données fiscales, ces deux sources permettent non seulement de repérer les foyers disposant de revenus modestes et moyens, mais plus précisément d'identifier les bénéficiaires des prestations sociales sous condition de ressources. Elles fournissent également des informations sur l'ensemble des revenus des ménages, même lorsqu'ils ne sont pas imposables : y figurent notamment, sur collecte directe dans des sources administratives ou sur imputation statistique à partir des autres informations recueillies sur la situation socio-économique des ménages, les prestations sociales, et certains revenus exonérés d'impôt sur le revenu tels que les intérêts des livrets réglementés.

Enfin, les données de la DREES, collectées sur un échantillon de la population générale, permettent de comparer la composition des revenus des bénéficiaires des prestations sociales avec celle des non bénéficiaires.

Les informations transmises à la mission par la CNAF et la DREES ont en commun le champ des bénéficiaires de quatre allocations (ARS, aides au logement, prime d'activité, RSA). Cependant, les catégories de revenus disponibles dans les données de la DREES sont plus détaillées que celles de la CNAF. S'agissant de trois catégories de revenus - les revenus d'activité non salariaux, les pensions alimentaires et une partie des revenus du patrimoine -, il est possible de comparer les proportions de bénéficiaires de ces quatre allocations qui perçoivent des revenus (cf. Tableau 8).

**Tableau 8 : Proportion de bénéficiaires de l'ARS, des aides au logement, de la prime d'activité et du RSA qui perçoivent en 2014 des revenus d'activité non salariaux, des pensions alimentaires et certains revenus du patrimoine, selon les sources CNAF et DREES**

	ARS		Aides au logement		Prime d'activité		RSA	
	CNAF	DREES	CNAF	DREES	CNAF	DREES	CNAF	DREES
Revenus d'activité non salariaux	6,5%	9,0%	2,5%	5,0%	4,5%	9,4%	3,9%	6,1%
Pensions alimentaires	12,2%	15,1%	6,5%	8,4%	6,8%	10,2%	5,2%	10,2%
Revenus des valeurs mobilières	24,8%	40,9%	14,0%	27,1%	13,3%	24,4%	7,8%	21,1%
Revenus fonciers		4,9%		2,9%		1,9%		2,2%

*Source : CNAF-DSER ; Insee, DGFIP, CNAF, CNAV, CCMSA ; enquête sur les revenus fiscaux et sociaux 2014 ; calculs Drees.*

## Annexe I

Cette comparaison entre les deux sources fait ressortir des contrastes entre prestations relativement convergents – par exemple, une fréquence relativement moins importante des revenus non salariaux et du patrimoine dans les ressources des bénéficiaires du RSA -, mais des écarts en niveau importants de cette fréquence. Cela peut tenir d'une part à deux facteurs : l'exhaustivité de la source CNAF comparée à la nature d'enquête échantillonnée pour la DREES, d'autre part à des imputations et redressements importants réalisées par l'Insee lors de l'exploitation de l'enquête sur les revenus fiscaux et sociaux afin de réduire des divergences avec d'autres sources statistiques, notamment l'enquête « Patrimoine », quand les données de la CNAF sont directement issues des déclarations fiscales.

En définitive, le choix a été fait de retenir principalement les données de la DREES dans les analyses qui suivent, en raison du champ plus large des prestations couvertes et du plus grand détail des catégories de revenus appréhendées, et malgré les limites de cette source statistique qui viennent d'être évoquées.

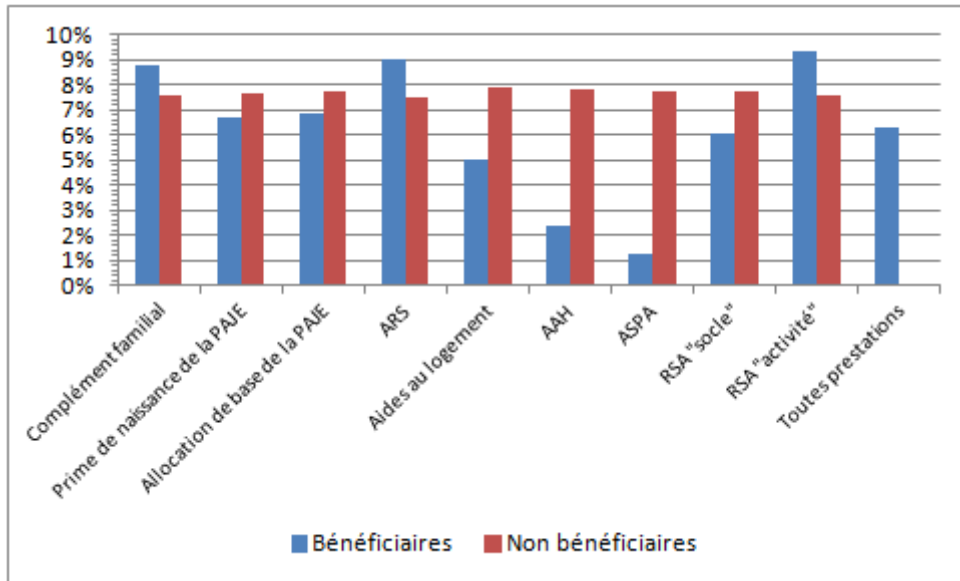
Les développements qui suivent comparent tout d'abord la prévalence des revenus imposables dans les ressources des allocataires des prestations sociales sous condition de ressources (4.2.1), puis traitent du cas particulier des revenus des produits financiers (4.2.2).

### **4.2.1. La propension des allocataires de prestations sociales sous condition de ressources à percevoir des revenus imposables autres que des salaires et des revenus de remplacement est voisine de celle provenant de sources fiscales pour les foyers à revenu modeste**

Les graphiques 10 à 13 suivants présentent la proportion de ménages détenteurs de revenus d'activité non salariaux, de pensions alimentaires, de revenus de capitaux mobiliers et de revenus fonciers parmi les bénéficiaires de neuf allocations sous condition de ressources : complément familial, prime de naissance et allocation de base de la prestations d'accueil du jeune enfant (PAJE), allocation de rentrée scolaire (ARS), aides au logement, allocation pour adultes handicapés (AAH), allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA), revenu de solidarité active (RSA) « socle » et « activité ». A titre de comparaison, elles fournissent également ces proportions parmi les non bénéficiaires de ces prestations.

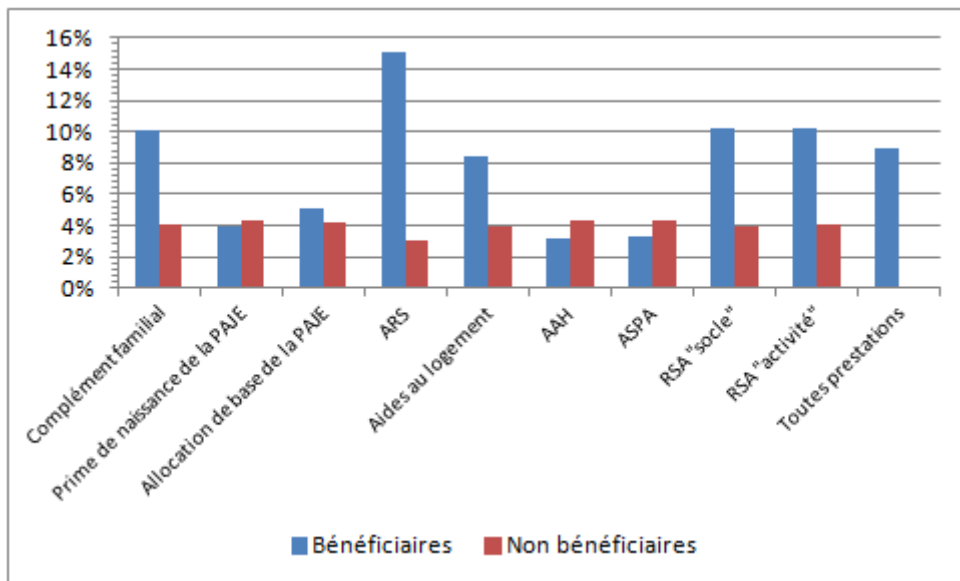
## Annexe I

**Graphique 10 : Proportion de ménages bénéficiaires et non bénéficiaires des prestations sociales sous condition de ressources qui perçoivent des revenus d'activité non salariaux en 2014**



*Source : Insee, DGFIP, CNAF, CNAV, CCMSA ; enquête sur les revenus fiscaux et sociaux 2014 ; calculs Drees.*

**Graphique 11 : Proportion de ménages bénéficiaires et non bénéficiaires des prestations sociales sous condition de ressources qui perçoivent des pensions alimentaires en 2014**

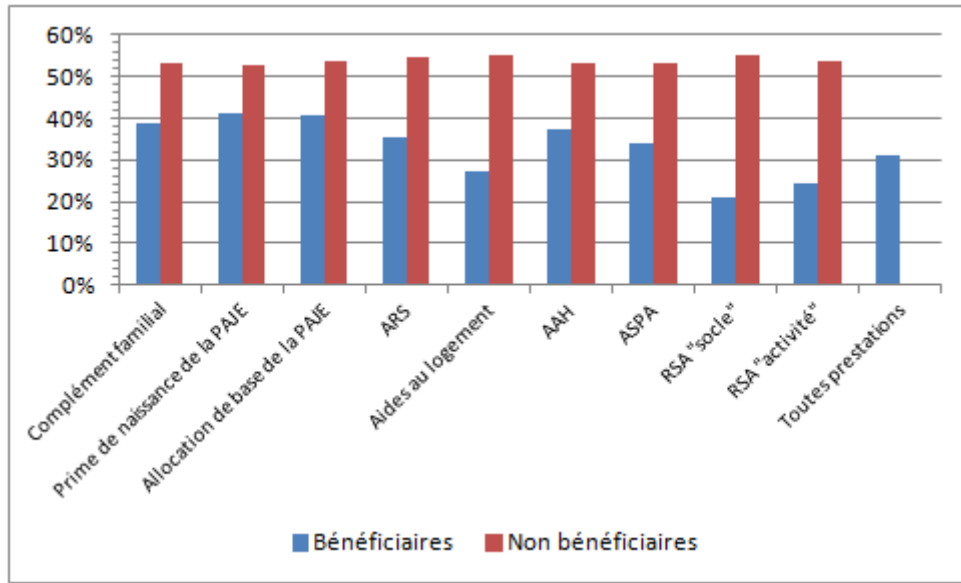


*Source : Insee, DGFIP, CNAF, CNAV, CCMSA ; enquête sur les revenus fiscaux et sociaux 2014 ; calculs Drees.*



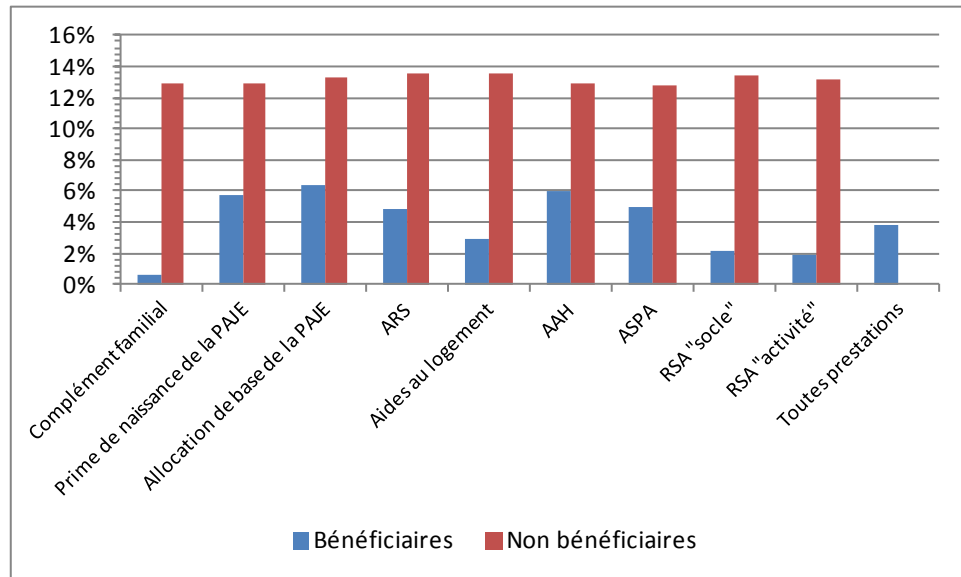
## Annexe I

**Graphique 12 : Proportion de ménages bénéficiaires et non bénéficiaires des prestations sociales sous condition de ressources qui perçoivent des revenus de capitaux mobiliers en 2014**



*Source : Insee, DGFIP, CNAF, CNAV, CCMSA ; enquête sur les revenus fiscaux et sociaux 2014 ; calculs Drees.*

**Graphique 13 : Proportion de ménages bénéficiaires et non bénéficiaires des prestations sociales sous condition de ressources qui perçoivent des revenus fonciers en 2014**



*Source : Insee, DGFIP, CNAF, CNAV, CCMSA ; enquête sur les revenus fiscaux et sociaux 2014 ; calculs Drees.*

## Annexe I

Ces données font état de proportions de bénéficiaires de ces neuf allocations qui perçoivent des revenus d'activité non salariaux (6%), de pensions alimentaires (9%), de revenus des valeurs et capitaux mobiliers (31%) et de revenus fonciers (4%), voisines de celles mesurées à l'aide des données fiscales sur les foyers fiscaux dont le revenu fiscal de référence est inférieur à 20 000 € en 2014 (respectivement, 5%, 4%, 28% et 4%). Cela confirme que les bénéficiaires des prestations sociales sous conditions de ressources se trouvent dans la moitié inférieure de la distribution des revenus. On note cependant la part plus importante de bénéficiaires de certaines allocations (complément familial, aides au logement ARS, RSA) qui perçoivent une pension alimentaire (respectivement, 10%, 15%, 8% et 10%) en raison de barèmes qui tiennent compte des situations de mono-parentalité, associées à l'exercice d'une activité professionnelle (complément familial, ARS, aides au logement) ou non (RSA).

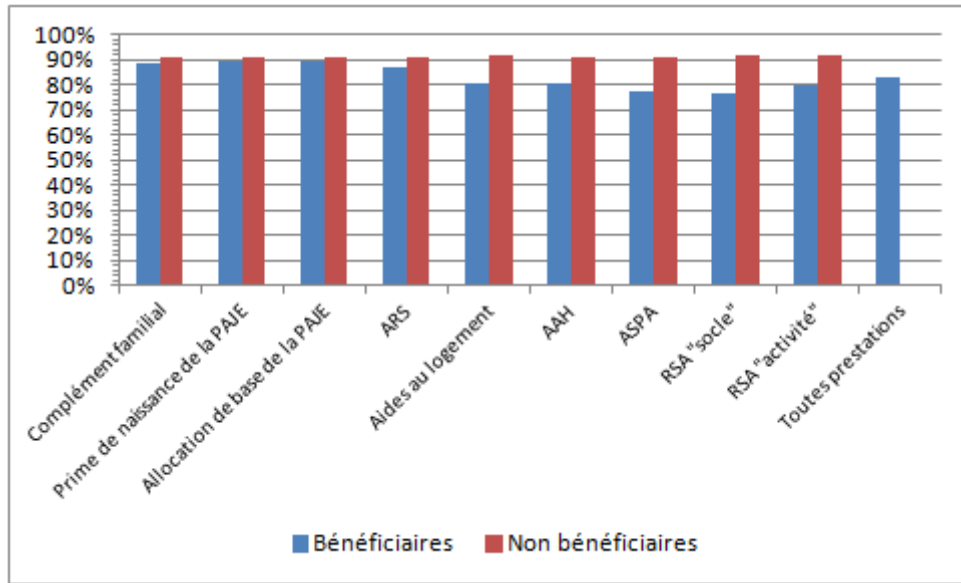
Si les bénéficiaires de prestations sociales sous condition de ressources perçoivent plus fréquemment des pensions alimentaires que les non bénéficiaires, la situation est différente pour les autres revenus dont la détention est décrite aux graphiques précédents. On n'observe guère d'écarts entre bénéficiaires et non bénéficiaires des prestations au regard de la perception de revenus d'activité non salariaux (cf. graphique 10). En revanche les contrastes sont plus importants entre ces deux groupes en ce qui concerne l'existence de revenus de valeurs et de capitaux mobiliers (graphique 12), et surtout de revenus fonciers (graphique 13).

### **4.2.2. Toutefois les bénéficiaires de prestations sociales sous conditions de ressources bénéficient de revenus non imposables, comme les revenus de l'épargne réglementée**

Comme indiqué précédemment, les données établies par l'Insee à partir de l'enquête sur les revenus fiscaux et sociaux permettent de reconstituer certains revenus non imposables. Il y a notamment lieu de mentionner les revenus de produits financiers qui sont perçus par environ cinq allocataires des prestations sous condition de ressources sur six. Cette proportion est légèrement supérieure à 90% pour les non bénéficiaires, et l'écart entre bénéficiaires et non bénéficiaires est un peu plus important dans le cas des aides au logement, de l'AAH et du RSA « activité » (dix points environ) ainsi qu'en ce qui concerne l'ASPA et le RSA « socle » (de l'ordre de quinze points, cf. Graphique 14). Les intérêts des livrets et comptes d'épargne réglementés et exonérés d'impôt sur le revenu (livrets « A », « jeune », « développement durable », « entreprise » ; comptes d'épargne logement) contribuent sans doute de façon décisive à ces résultats.

## Annexe I

**Graphique 14 : Proportion de ménages bénéficiaires et non bénéficiaires des prestations sociales sous condition de ressources qui perçoivent des revenus de produits financiers en 2014**



*Source : Insee, DGFIP, CNAF, CNAV, CCMSA ; enquête sur les revenus fiscaux et sociaux 2014 ; calculs Drees.*

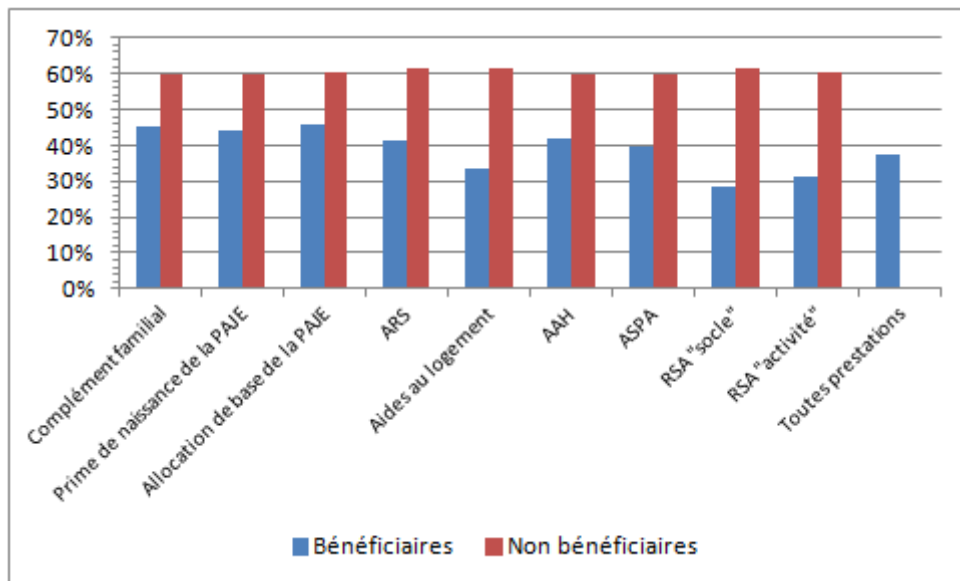
Cette proportion élevée semble être due aux revenus non imposables, au sein desquels les revenus des livrets et comptes réglementés (livrets « A », « développement durable », « jeunes », comptes d'épargne logement, etc.) sont prépondérants. En effet, les données fiscales transmises par la Direction de la législation fiscale font état quant à elles d'une proportion de seulement 28% de contribuables au revenu fiscal de référence inférieur à 20 000 € en 2014 qui déclarent des revenus de capitaux mobiliers imposables.

Les taux élevés de détention de revenus des produits financiers que ces données révèlent ne sont pas corroborés par les observations que la mission a pu faire lors de sa visite dans une caisse d'allocations familiales, ni par les données transmises par la CNAF : selon cette dernière, qui a réalisé pour la mission une extraction des déclarations trimestrielles du RSA dans deux départements, moins de 2% des déclarations analysées comportaient un montant positif à la rubrique « argent placé ». Au-delà des facteurs d'ordre méthodologique qui pourraient contribuer à ces écarts, une sous-déclaration des revenus du patrimoine et des placements par les bénéficiaires du RSA est patente. Elle porte sur les revenus non imposables, mais aussi sur les revenus imposables, les taux de détention de ces revenus étant sensiblement selon les données de la CNAF (25%) à celui observé à partir de la source fiscale (32%).

## Annexe I

Au-delà de la fréquence de la présence de revenus des placements financiers dans les ressources des allocataires des prestations sociales, il importe de mesurer le montant moyen de ces revenus. A la demande de la mission, la DREES a calculé la proportion de bénéficiaires (et de non bénéficiaires) des prestations sociales sous condition de ressources qui ont perçu en 2014 des revenus des produits financiers supérieurs à 100 €. Il découle de ces calculs que la proportion de bénéficiaires de ces prestations qui perçoivent des revenus supérieurs à ce seuil chute à 37%. En comparaison, cette proportion ne recule qu'à 60% environ chez les non bénéficiaires des prestations sociales (cf. Graphique 15). La diminution est du même ordre de grandeur pour les bénéficiaires de toutes les prestations, avec une légère accentuation pour les bénéficiaires des aides au logement, du RSA « activité » et du RSA « socle » : s'agissant de cette dernière allocation, 29% de ses bénéficiaires perçoivent un montant de revenus de produits financiers supérieur à 100 €, et cette proportion chute à 11% lorsque le seuil est porté à 500 €. Cependant, en l'absence de données sur les montants de revenus du patrimoine non imposables détenus par les bénéficiaires d'allocations dans les bases ressources desquelles ces revenus sont inclus – minima vieillesse et invalidité, allocation veuvage -, il n'est pas possible de conclure en toute généralité au caractère accessoire de ces revenus dans les ressources des allocataires.

**Graphique 15 : Proportion de ménages bénéficiaires et non bénéficiaires des prestations sociales sous condition de ressources qui perçoivent des revenus de produits financiers pour un montant supérieur à 100 € en 2014**



*Source : Insee, DGFIP, CNAF, CNAV, CCMSA ; enquête sur les revenus fiscaux et sociaux 2014 ; calculs Drees.*

L'amélioration de la connaissance de la fréquence de détention et des montants moyens des revenus du patrimoine des bénéficiaires des prestations et minima sociaux est un préalable indispensable à l'éclairage de la décision publique de réviser l'appréhension de ces revenus dans les bases ressources, par exemple en prolongeant à de nouvelles allocations la restriction de cette appréhension aux seuls revenus imposables, ainsi que cela été mis en œuvre en 2016 lors de la création de la prime d'activité et cette année lors d'une modification de la base ressources de la CMU-C et de l'ACS.

### 4.3. La structure des revenus déclarés reste stable d'une année sur l'autre pour deux tiers des contribuables présents deux années consécutives

A la demande de la mission, la Direction de la législation fiscale a fourni à la mission des données sur la structure des revenus déclarés en 2014 par les foyers fiscaux présents en 2014 et en 2015. Il s'agissait d'examiner si la disponibilité lors d'une année N des revenus déclarés en N-2 déforme la connaissance des revenus déclarés en N-1.

Un foyer fiscal sur six présents en 2014 ne l'est plus en 2015. Parmi les « présents – présents », 61% des foyers n'ayant déclaré aucun revenu en 2014 n'en ont pas davantage déclaré en 2015. Plus de 70% de ceux qui n'avaient déclaré que des salaires et des revenus de remplacement en 2014 n'ont encore déclaré que ces catégories de revenus en 2015 (cf. Tableau 9). Ces proportions sont tout—à-fait identique si l'on restreint le calcul aux foyers « présents – présents » et présentant un revenu fiscal de référence inférieur à 20 000 € en 2014. D'une façon générale, une relative stabilité d'une année sur l'autre de la nature des revenus perçus par les foyers fiscaux se dégage de ces données. Elles permettent de penser que la transition de bases ressources fondées sur les revenus de l'antépénultième année civile à une référence plus proche n'aurait des conséquences – au demeurant positives ou négatives – que pour une minorité de personnes.

**Tableau 9 : Structure des revenus déclarés par les foyers fiscaux présents en 2014 et 2015**

Foyers fiscaux présents en 2014 et en 2015 et ...	En proportion des effectifs 2014
... n'ayant déclaré aucun revenu les deux années	61,4%
... percevant seulement des salaires et des revenus de remplacement les deux années	70,5%
... ayant perçu les revenus suivants les deux années, avec une variation absolue supérieure à 1 000 € :	
Revenus d'activité non salariaux (régime micro-fiscal)	67,1%
Revenus d'activité non salariaux non agricoles	68,1%
Revenus d'activité non salariaux agricoles	99,1%
Pensions alimentaires	39,4%
Rentes viagères à titre onéreux	6,8%
Revenus fonciers	46,3%
Revenus de capitaux mobiliers	9,2%
Plus-values de cessions de valeurs mobilières	78,5%
Revenus d'actionnariat salarié	120,5%
Autres revenus	74,58%

*Source : DLF, déclarations des revenus 2014 et 2015. Note : certaines proportions du tableau sont élevées, voire supérieures à 100%, en raison de l'intégration de foyers fiscaux ayant déclaré des revenus nuls en 2014, alors que le dénominateur ne reprend que les foyers fiscaux ayant déclaré des revenus strictement positifs la même année.*

Toutefois, lorsque l'on se penche sur des catégories de revenu plus précises, on constate des variations de plus grande ampleur des montants déclarés entre 2014 et 2015. Ainsi, une nette majorité de personnes ayant déclaré des revenus d'activité non salariaux ou des plus values de cession de valeurs mobilières en 2014 ont connu en 2015 une évolution de plus de 1 000 € en valeur absolue de ces revenus. Cette proportion est à peine inférieure à 50% pour les revenus fonciers. Cela tient sans doute à la nature plus risquée des activités non salariées et des placements financiers ou des investissements immobiliers. Cependant, le fait que 39% des foyers fiscaux bénéficiaires d'une pension alimentaire en 2014 aient vu ce poste varier de plus ou de moins de 1 000 € en 2015 souligne l'importance que pourrait avoir pour les personnes concernées une appréhension plus précoce de ce type de revenus, si du moins elle était possible.

## **5. Le diagnostic de la façon dont opèrent aujourd'hui les bases ressources, le rappel des objectifs des prestations sociales et l'observation de la structure des revenus des allocataires suggèrent des pistes de rationalisation**

Les analyses qui précèdent permettent de dégager quatre enseignements principaux, susceptibles de guider des évolutions futures des bases ressources des prestations sociales. Ils font l'objet d'une brève explicitation dans les développements qui suivent, sachant qu'ils sont repris dans la partie finale du rapport proprement dit, consacrée aux voies d'une modernisation de la délivrance des prestations sociales.

### **5.1. Instituer un système de révision rapide des bases ressources pour les foyers dans lesquelles les revenus d'activité et de remplacement représentent une part déterminante des revenus fiscaux**

Sur la base du constat de la détention exclusive de salaires et de revenus de remplacement par une majorité de bénéficiaires des prestations sociales ne mentionne que des revenus salariaux et de remplacement dans sa déclaration fiscale des revenus (cf. supra, §4.1), il paraît souhaitable et possible d'offrir à moyen terme aux allocataires une actualisation plus précoce ces revenus lors de l'examen de leurs droits à certaines prestations (prestations familiales, aides au logement, AAH), ou une aide à la déclaration via le pré-remplissage des rubriques correspondantes d'autres dispositifs (RSA, prime d'activité, CMUc et ACS). Ces innovations seront permises par la réutilisation des données salariales via la DSN et de l'extension des échanges de données entre organismes de protection sociale.

Les modalités de ces simplifications, dont les principaux paramètres sont la période de référence sur laquelle appréhender plus précocement les revenus, à la fréquence des révision des ressources et des droits, et l'adaptation des mécanismes d'évaluation forfaitaire et d'abattements/neutralisation visant à prendre en compte des mouvements profonds et subits des ressources, sont à déterminer en arbitrants trois impacts distincts :

- ◆ un impact sur les bénéficiaires de prestations, en termes de montant moyen perçu, de stabilité des montants, de réactivité des aides aux variations de revenu, et d'incidence sur la fréquence et le montant moyen des versements indus et des rappels de prestations ;
- ◆ un impact sur la gestion de la délivrance des prestations par les organismes de protection sociale : réduction du nombre de déclarations des bénéficiaires à traiter, diminution de la fréquence des indus et rappels et de la mise en œuvre des mécanismes d'abattements - neutralisation, automatisation de l'évaluation forfaitaire des ressources *via* l'appréhension par la DSN des revenus en cas de début ou de reprise d'activité ;
- ◆ un impact sur le coût global des prestations, découlant d'une moindre asymétrie des mécanismes visant à prendre en compte des baisses importantes et soudaines des revenus, de par leur moindre fréquence et la réduction de la durée de leur activation.

## **5.2. Maintenir désynchronisés les revenus d'activité non salariaux, les pensions alimentaires et les revenus du patrimoine et des placements**

Les investigations de la mission relatives à l'appréhension des revenus d'activité non salariaux (cf. Annexe 3) ont montré qu'il n'existe pas de perspective prochaine de connaître ces revenus et de les intégrer dans les bases ressources des prestations et minima sociaux à un rythme inférieur à l'année. A court terme, il est donc raisonnable de conserver une appréhension des revenus d'activité non salariaux des travailleurs indépendants dans les bases ressources des prestations et minima sociaux d'une année donnée par les revenus déclarés à l'administration fiscale pour l'antépénultième exercice, sauf dans le cas des bénéficiaires du régime de la « micro-entreprise » (« auto-entrepreneurs ») pour lesquels il est possible de se fonder sur le chiffre d'affaires déclaré mensuellement ou trimestriellement.

Toutefois, dans une perspective de moyen terme, il est permis d'envisager que des hypothèses d'évolution dont la mission a eu connaissance, fondées sur l'appréhension en temps réel des revenus d'activité des travailleurs indépendants lors des transferts du compte de l'entreprise vers le compte personnel du travailleur indépendant, puissent être concrétisées, après expertise approfondie et expérimentation dûment évaluée.

S'agissant des pensions alimentaires, la mission considère également que ces revenus doivent rester appréhendés au moyen des déclarations fiscales. Dans le cas des prestations alimentaires, une aide à l'établissement de la déclaration trimestrielle pourrait être apportée en retenant les prestations alimentaires en espèces et en nature, qui peuvent être pré-remplies à partir des déclarations fiscales. Il reste à noter que, les pensions alimentaires paraissant constituer une catégorie de revenus particulièrement fluctuante d'une année sur l'autre, le maintien d'une appréhension sur la base de l'avant-dernière année civile laisserait persister une situation pénalisante pour les bénéficiaires des prestations sociales.

En ce qui concerne les revenus du patrimoine et des placements, le maintien d'une référence aux revenus perçus au cours de l'antépénultième année civile devrait s'accompagner de la mise en œuvre de l'une ou l'autre des voies d'évolution présentées au § 5.3 suivant.

Aussi l'actualisation précoce des revenus et des droits envisagée au 5.1 précédent pourrait-elle être offerte à l'ensemble des prestations dont les bases ressources prennent en compte les revenus annuels (prestations familiales, aides au logement, allocation aux adultes handicapés, allocation de solidarité spécifique). Elle ne porterait que sur les revenus salariaux et de remplacement, recueillis à une périodicité annuelle ou infra-annuelle à déterminer, tandis que les autres revenus seraient appréhendés sur la base des revenus perçus deux ans auparavant, ajustés à la durée de la période de référence choisie. Compte tenu de la relative stabilité de la composition des revenus des allocataires constatée précédemment (cf. supra § 4.3), une régularisation sur la base des revenus définitifs connus au cours de l'année suivante ne serait pas nécessaire.

## **5.3. Poursuivre l'instruction d'une simplification de la prise en compte des revenus du patrimoine et des placements dans les bases ressources, sur la base d'une information fiable sur l'incidence de ces revenus dans les ressources des allocataires**

Les revenus du patrimoine et des placements, dont la mission a relevé l'hétérogénéité du traitement dans les bases ressources des prestations et minima sociaux, cristallisent une tension entre deux objectifs dont la réconciliation est intrinsèquement difficile :

## Annexe I

- ◆ un objectif d'appréhension extensive des revenus dans les bases ressources, particulièrement présent dans les règles déterminant l'éligibilité au revenu de solidarité active (RSA), ou de prise en compte spécifique des revenus du patrimoine et des placements, comme en témoigne l'introduction récente d'une disposition en ce sens dans les conditions d'accès aux aides au logement ;
- ◆ un objectif de simplification du recueil de ces revenus, conduisant à s'en tenir aux seuls revenus imposables dans les bases ressources, ainsi que cela a été décidé lors de la création de la prime d'activité, et plus récemment dans une modification de la base ressources de la couverture maladie universelle complémentaire (CMUc) et de l'aide au paiement d'une assurance complémentaire de santé (ACS) ; il est permis de noter que ces deux groupes de dispositifs possèdent des finalités propres – l'incitation à l'activité professionnelle *via* un « intéressement » renforcé aux revenus tirés de cette activité dans le premier cas, l'accès aux soins et par suite la lutte contre une dimension non monétaire de la pauvreté dans le second -, ont pu justifier la mise en œuvre de ces simplifications.

La mission estime que les pouvoirs publics doivent prononcer un arbitrage clair entre ces deux objectifs, et conduire les ajustements de la prise en compte des revenus du patrimoine et des placements dans les bases ressources cohérents avec l'orientation retenue :

- ◆ dans le cas où il serait décidé de conserver une logique d'appréhension extensive de ces revenus, certaines évolutions pourraient néanmoins être décidées afin de limiter le coût du recueil des informations ; un seuil de prise en compte des revenus des livrets réglementés afin de ne pas décourager la constitution d'une épargne de précaution par les ménages menacés par la pauvreté, une plus grande sélectivité des cas dans lesquels des éléments de patrimoine non producteurs de revenus seraient à prendre en compte, ou une aménagement des déclarations de patrimoine des bénéficiaires des aides au logement leur permettant de faire état d'un patrimoine inférieur à 30 000 € sans avoir à fournir le détail, pourraient ainsi constituer des simplifications utiles ; par ailleurs, une automatisation de l'accès aux informations sur les revenus du patrimoine et des placements non imposables, qu'un enrichissement du fichier FICABA pourrai permettre, serait de nature à faciliter cette orientation ;
- ◆ dans l'éventualité où l'objectif de simplification des bases ressources serait confirmé, la prise en compte du patrimoine dans l'éligibilité aux aides au logement pourrait être supprimée, et la limitation des revenus du patrimoine et des placements aux seuls revenus imposables généralisée dans les bases ressources des prestations et minima sociaux, sous réserve de celle du RSA pour laquelle une étude spécifique est nécessaire compte tenu de la logique d'appréciation exhaustive des revenus qui prévaut pour cette allocation

La mission est toutefois consciente de la difficulté pour les pouvoirs publics de trancher entre l'une et l'autre des orientations, compte tenu des limites de la fiabilité des données statistiques disponibles sur l'ensemble des revenus du patrimoine et des placements détenus par les bénéficiaires des prestations et minima sociaux. Elle recommande donc le lancement rapide d'un contrôle aléatoire sur un échantillon d'allocataires du RSA, afin de comparer les revenus mentionnés dans les déclarations trimestrielles de ressources et les revenus effectivement perçus.



#### 5.4. Envisager des harmonisations complémentaires des bases ressources des prestations et minima sociaux

Les travaux conduits par la mission ont porté en priorité sur les adaptations des bases ressources des prestations et minima sociaux qui facilitent l'automatisation de leur délivrance ou le pré-remplissage des déclarations exigées des demandeurs. Cependant, le constat de différences de traitement de certains revenus au sein d'une même catégorie, ou de réglementations et pratiques des organismes de protection sociale, peut conduire à suggérer des simplifications et harmonisations complémentaires.

La mission a ainsi identifié deux domaines où cette simplification et cette harmonisation pourraient se déployer :

- ◆ en premier lieu, certaines particularités des bases ressources fondées sur les déclarations fiscales conduisent à introduire dans les bases ressources des prestations familiales, des aides au logement, de l'allocation pour adultes handicapés et de l'allocation de solidarité spécifique d'éléments de revenus tels que d'une part les pourboires et gratifications, et d'autre part l'allocation veuvage et l'allocation de solidarité spécifique, du seul fait qu'ils sont imposables à l'impôt sur le revenu, peut être questionnée ; une appréhension directe des salaires *via* la DSN, et des revenus de remplacement par des échanges de données entre organismes serait l'occasion de réexaminer la nécessité d'appréhender ces éléments de revenu très spécifiques dans les bases ressources ; il serait en particulier logique de retenir des règles identiques en la matière dans l'ensemble des minima sociaux qui concrétisent des objectifs de solidarité voisins ;
- ◆ en second lieu, les prestations et minima sociaux versés par les régimes de retraite (pensions de réversion, minimum vieillesse) et d'assurance maladie (minimum invalidité) retiennent des bases ressources spécifiques, fondées notamment sur l'appréhension des salaires en montant brut, des modalités particulières de calcul des revenus du patrimoine non imposable ou du patrimoine non producteur de revenus, et des règles complexes d'inclusion des autres prestations et minima sociaux (*cf. supra*, § 1.2) ; à la faveur de la réutilisation des données issues de la DSN et du développement des échanges de données entre organismes de protection sociale, pourraient être mises en œuvre afin de rapprocher les pratiques de celles en vigueur dans la branche famille :
  - une normalisation des notions de salaire utilisées dans les différentes bases ressources pourrait être adoptée ;
  - la rationalisation de l'intégration des prestations et minima sociaux dans les bases ressources, pour éviter la prise en compte réciproque de prestations, étant entendu que la base ressources du RSA devrait incorporer tous les autres dispositifs.



## **ANNEXE II**

### **Disponibilité des informations sur les revenus et échanges de données**



# SOMMAIRE

<b>1. L'ANALYSE DES SOURCES D'INFORMATION SUR LES REVENUS MONTRE QUE LES SALAIRES ET LES PRESTATIONS SOCIALES POURRAIENT ÊTRE CONNUS DE MANIÈRE PLUS CONTEMPORAINE .....</b>	<b>1</b>
1.1. Pour les revenus mensuels imposables déclarés par des tiers, le PAS ne fournit pas à lui seul les informations permettant de moderniser la délivrance des prestations sociales .....	2
1.1.1. <i>Pour les revenus salariaux, le PAS repose sur la DSN qui fournit une information plus contemporaine et plus riche.....</i>	<i>2</i>
1.1.2. <i>PASRAU ne peut pas être utilisé en l'état par les organismes pour connaître les montants des prestations sociales imposables, la mise en place des mêmes échanges entre organismes serait très lourde.....</i>	<i>11</i>
1.2. De nombreux échanges de données seraient à organiser entre OPS, départements et autres organismes publics pour disposer des montants de prestations sociales non imposables .....	14
1.2.1. <i>La plupart des organismes prestataires auraient besoin de données sur les prestations sociales non imposables issues d'autres organismes .....</i>	<i>15</i>
1.2.2. <i>Les échanges à mettre en place feraient intervenir plusieurs organismes sur un spectre large de prestations.....</i>	<i>16</i>
1.3. Les revenus faisant l'objet d'acomptes dans le cadre du PAS resteront connus à un rythme annuel.....	17
1.3.1. <i>La mise en place des acomptes modulés dans le cadre du PAS ne dispensera pas de l'utilisation systématique des déclarations fiscales mais leur prise en compte dans les bases ressources gagnera à être accélérée.....</i>	<i>17</i>
1.3.2. <i>Une analyse par type de revenu ne permet pas d'identifier de source d'informations contemporaine sur les revenus fonciers, les rentes viagères à titre onéreux, les pensions alimentaires et les revenus de l'étranger.....</i>	<i>20</i>
1.4. L'information restera annuelle pour les autres revenus imposables.....	29
1.4.1. <i>Le prélèvement contemporain ne s'accompagne pas d'une information infra annuelle facilement mobilisable .....</i>	<i>29</i>
1.4.2. <i>Les plus-values de cession de valeurs mobilières et les revenus de l'actionnariat salarié ne sont disponibles qu'annuellement dans les sources fiscales.....</i>	<i>29</i>
1.5. Les revenus non imposables hors prestations sociales ne peuvent être connus que sur la base d'une déclaration annuelle des bénéficiaires .....	29
<b>2. DES ÉCHANGES DE DONNÉES RENFORCÉS SONT INDISPENSABLES POUR MODERNISER LA DÉLIVRANCE DES PRESTATIONS SOCIALES .....</b>	<b>30</b>
2.1. Pour accélérer la prise en compte des revenus et sécuriser les flux, en dehors de PASRAU, le besoin de données fiscales restera un besoin annuel.....	30
2.2. Le besoin de données fiscales des organismes portera sur les revenus annuels hors salaires et prestations sociale, le CNTDF permet d'y répondre pour les bases ressources calculées annuellement.....	32
2.2.1. <i>Les échanges par le CNTDF répondent aux besoins de données fiscales de la CNAF et de la MSA pour les bases ressources calculées annuellement.....</i>	<i>32</i>
2.2.2. <i>Les perspectives d'évolution identifiées par les acteurs sont en deçà des besoins .....</i>	<i>36</i>

2.2.3.	<i>La gouvernance du CNTDF est adaptée pour la maintenance courante mais ne suffit pas pour les évolutions stratégiques.....</i>	37
2.3.	<i>Le modèle de la DSN centralise les informations dans des flux mensuels et favorise la normalisation des concepts même si leur mode de mise à disposition doit encore être précisé.....</i>	39
2.3.1.	<i>La prochaine expérience d'utilisation de la DSN par la CNAF conduira à identifier toutes les conditions requises pour l'utilisation des revenus salariaux à partir de la DSN.....</i>	39
2.3.2.	<i>La DSN favorise la normalisation des notions.....</i>	40
2.3.3.	<i>Vers un stockage centralisé des DSN : la base miroir.....</i>	40
2.3.4.	<i>La gouvernance du modèle DSN fonctionne bien, comme en atteste la réussite du projet, même s'il n'a pas permis de répondre aux besoins de tous les acteurs dans la première étape de conception et de généralisation.....</i>	42
2.4.	<i>Les échanges de montants de prestations entre OPS restent à construire.....</i>	43
2.4.1.	<i>Les modalités actuelles d'échanges de données entre organismes ne permettent pas une délivrance modernisée des prestations sociales.....</i>	43
2.4.2.	<i>Sur les deux modèles d'échange des montants de prestations envisageables, la mise en place d'un flux de type DSN élargissant la déclaration PASRAU et s'y substituant présente le plus d'atouts.....</i>	47
2.4.3.	<i>Une gouvernance forte devra être mise en place pour coordonner un échange de données plus complet qu'actuellement.....</i>	55

## Annexe II

Cette annexe présente les différentes sources offrant des informations sur les revenus : la déclaration sociale nominative (DSN) sur les revenus salariaux, la déclaration « prélèvement à la source revenus autres » (PASRAU), les informations fiscales disponibles en cours d'année, celles disponibles annuellement, les sources d'information sur les revenus non imposables. Pour nourrir la présentation, l'annexe fera référence aux revenus composant les bases ressources des prestations familiales, des aides au logement, du revenu de solidarité active (RSA) et de la prime d'activité, sans rentrer toutefois dans tout leur détail.

À partir des éléments descriptifs sur les sources d'information sur les revenus, leur exhaustivité, leur valeur juridique, cette annexe donne des orientations sur celles qui peuvent être mobilisées pour recueillir une information contemporaine de la perception des revenus. Les revenus d'activité des non-salariés exerçant une profession indépendante font l'objet d'une annexe distincte.

Cette annexe décrit ensuite les échanges de données à mettre en place pour que les organismes versant les prestations sous condition de ressources disposent en temps utile de l'information, en distinguant les revenus qui pourront être connus mensuellement des autres. En particulier, la mission identifie le besoin de mettre en place des échanges d'information sur les montants de prestations sociales versées entre organismes. Cela pose la question du modèle à adopter pour parvenir à ces échanges.

Enfin, le modèle de gouvernance des échanges de données sera discuté, pour ce qui concerne les échanges internes à la sphère sociale (y compris sphère travail) et entre la sphère sociale et la sphère fiscale.

### **1. L'analyse des sources d'information sur les revenus montre que les salaires et les prestations sociales pourraient être connus de manière plus contemporaine**

Les informations sur les revenus sont pour une grande part centralisées par l'administration fiscale dans le cadre du calcul de l'impôt sur le revenu. Les revenus imposables doivent être déclarés annuellement à l'administration fiscale par les contribuables. Certains revenus sont pré-remplis dans la déclaration par la direction générale des finances publiques (DGFIP), sur la base d'échanges d'informations avec d'autres administrations, organismes de Sécurité sociale ou d'autres acteurs. Les contribuables doivent contrôler la validité des montants indiqués, la responsabilité des informations leur incombe<sup>1</sup>.

Avant mise en place du prélèvement à la source (PAS), les revenus imposables sont connus à une fréquence annuelle. Le PAS reposera sur un recouvrement mensuel<sup>2</sup> de l'impôt sur une large partie des revenus (cf. encadré 1). Cela suppose une plus grande fréquence et contemporanéité de l'information sur ces revenus, information dont il faut évaluer comment elle pourrait être mobilisée pour la connaissance plus contemporaine des bases ressources des prestations sociales. Cette question sera étudiée dans cette partie.

Les revenus non imposables ne font pas l'objet de cette centralisation. Ils peuvent être de nature diverse : il peut s'agir des prestations familiales, de certains minima sociaux, de revenus financiers exonérés (livret A,...).

#### **Encadré 1 : Le prélèvement à la source (PAS)**

Le prélèvement à la source (PAS) est prévu par l'article 60 de la loi de finances pour 2017. Son entrée en vigueur est prévue au 1er janvier 2018. Ses principes sont largement décrits dans l'évaluation

<sup>1</sup> Article 170 du code général des impôts.

<sup>2</sup> Voire trimestriel.

## Annexe II

préalable annexée au projet de loi de finances.

**Pour une grande partie des revenus, le PAS se traduira par un prélèvement de l'impôt contemporain de la perception des revenus.** Il prendra la forme :

- d'une retenue à la source pour les traitements, salaires, pensions et les revenus de remplacement. Le payeur du revenu recevra le taux de prélèvement à la source de chacun des contribuables qu'il rémunère et assurera le prélèvement de l'impôt et le reversement à l'État au fur et à mesure du paiement des revenus ;
- d'un acompte contemporain pour les revenus des travailleurs indépendants (hors autoentrepreneurs ayant opté pour le prélèvement libératoire), les revenus fonciers, les pensions alimentaires et les rentes viagères à titre onéreux. Ces acomptes seront calculés par l'administration fiscale et prélevés sur le compte du contribuable ;
- d'acomptes contemporains ou d'une retenue à la source pour les revenus en provenance de l'étranger.

Les versements réguliers pour ces trois types de revenus seront calculés grâce à un taux de prélèvement à la source individualisé par foyer fiscal. Ce taux est calculé à partir des revenus déclarés l'avant-dernière année (N-2) jusqu'en août puis est mis à jour à partir des revenus de l'année précédente (N-1) à partir de septembre. Le taux individuel permet de tenir compte de la situation des foyers en termes de composition familiale (quotient familial et conjugal) ou de niveau de revenu (décote et réduction d'impôt des foyers à revenus modestes à moyen), dans un contexte français de forte personnalisation de l'impôt sur le revenu.

Ces trois types de revenus pourront faire l'objet d'une modulation du prélèvement à la source : pour les salaires ou revenus de remplacement, l'ajustement est automatique par l'effet assiette, le taux peut aussi être ajusté sur demande des contribuables. Pour les revenus soumis à acomptes, dans certaines conditions, les contribuables peuvent déclarer des revenus estimés pour l'année en cours à l'administration en vue de l'établissement d'un nouveau taux qui sera appliqué au revenu estimé.

**Les modalités de recouvrement des autres revenus imposables resteront inchangées.** Les revenus de capitaux mobiliers et les plus-values de cession immobilière ou de cession de bien meuble corporel sont déjà prélevés de manière contemporaine. Les plus-values de cession de valeur mobilière resteront taxées au moment de la liquidation de l'impôt l'année suivant leur réalisation.

Les revenus perçus continueront à faire l'objet d'une déclaration en mai/juin de l'année suivant la réalisation des revenus. L'impôt sera finalement calculé sur la base de ces déclarations, ce qui donnera lieu à la régularisation de l'impôt de l'année précédente au mois de septembre.

*Source : Mission.*

### **1.1. Pour les revenus mensuels imposables déclarés par des tiers, le PAS ne fournit pas à lui seul les informations permettant de moderniser la délivrance des prestations sociales**

Les revenus soumis à l'impôt sur le revenu font actuellement partie des bases ressources des principales prestations sociales. Ceux qui sont déclarés par des tiers rentrent directement dans le cadre du PAS. Les revenus salariaux se distinguent des prestations sociales imposables par leur circuit déclaratif.

#### **1.1.1. Pour les revenus salariaux, le PAS repose sur la DSN qui fournit une information plus contemporaine et plus riche**

##### **1.1.1.1. L'information la plus contemporaine sur les revenus salariaux se trouve dans la DSN**

Les revenus salariaux font principalement l'objet de deux types de déclarations :

- ◆ la déclaration des revenus par les contribuables ;



## Annexe II

- ◆ la déclaration mensuelle des employeurs dans le cadre de la DSN obligatoire pour tous les employeurs de droit privé à partir du 15 mai 2017<sup>3</sup> et accompagnée jusqu'en 2018 d'une déclaration annuelle de données sociales (DADS), récapitulant les salaires et l'activité de l'année écoulée (cf. encadré 2).

En dehors de la DSN et de quelques populations spécifiques, il n'existe pas d'autre source déclarative des salaires utilisée pour le recouvrement des cotisations sociales : l'agence centrale des organismes de Sécurité sociale (AcoSS) n'utilise que des informations agrégées au niveau établissement (hormis pour quelques populations spécifiques), la mutualité sociale agricole (MSA) a indiqué ne pas utiliser les informations du recouvrement sur les salariés pour la connaissance des bases ressources.

Si la responsabilité de la déclaration de revenus relève du contribuable, elle est largement pré-alimentée annuellement par des sources sociales, actuellement la DADS et à partir de 2018, à partir de la DSN<sup>4</sup>.

### Encadré 2 : Présentation de la DSN

La DSN a été créée par la loi n°2012-387 du 22 mars 2012 dite loi Warsmann afin de simplifier les déclarations sociales des entreprises : elle vise à se substituer à la quasi-totalité des obligations déclaratives sociales pré-existantes des entreprises<sup>5</sup> tout en réduisant le nombre d'informations demandées.

La DSN est constituée d'une déclaration mensuelle dématérialisée émise par les établissements employeurs de salariés et de déclarations événementielles fournissant des signalements infra mensuels sur des changements de situation.

Les flux de données de la DSN sont directement construits à partir du logiciel de paie des entreprises. La DSN est considérée comme le dernier acte de la paie, ce qui permet d'automatiser une grande partie de la charge de constitution des déclarations.

Le contenu de la DSN suit une norme d'échange mise en place en lien avec les organismes utilisateurs des déclarations et avec des échanges avec les éditeurs de logiciels de paie. Cette norme d'échanges optimisée des données sociales (NEODES), fait l'objet d'un cahier technique décrivant précisément les informations attendues.

Les DSN mensuelles sont constituées d'informations financières agrégées au niveau de l'établissement et d'informations nominatives. L'information est structurée autour de l'identité du déclarant, la période déclarée, l'identification de l'individu recevant le versement (par son numéro d'identification au répertoire-NIR certifié par le système national de gestion des identifiants-SNGI) et du montant de versement.

Le modèle de la DSN contient environ 250 informations, définies à l'issue d'un processus de normalisation qui a permis de regrouper plusieurs des notions d'effectifs antérieurement utilisées.

Après leur déclaration, les entreprises reçoivent un compte rendu métier qui les informe sur les anomalies non bloquantes rencontrées dans leur déclaration et sert de vecteur d'information sur le taux de PAS.

L'entrée en vigueur de la DSN permet la suppression de plusieurs déclarations antérieures, la dernière en date étant la déclaration unique des cotisations sociales (DUCS).

La gouvernance de la DSN associe les opérateurs utilisant la DSN. Deux structures sont impliquées

<sup>3</sup> Décrets n° 2016-611 du 18 mai 2016 fixant les dates limites pour la transmission obligatoire de la déclaration sociale nominative et n°2016-1567 du 21 novembre 2016 relatif à la généralisation de la déclaration sociale nominative.

<sup>4</sup> Articles 87 du code général des impôts et R. 133-14-IV-9 du code de la Sécurité sociale

<sup>5</sup> Déclaration mensuelle des mouvements de main d'œuvre ; enquête mensuelle sur les mouvements de main d'œuvre ; attestation de salaires pour les indemnités journalières maladie, maternité, paternité, pour les régimes général et agricoles de Sécurité sociale ; attestation employeur destinée à Pôle emploi ; formalité de radiation auprès des organismes complémentaires qui gèrent des contrats de prévoyance collective obligatoire ; relevé mensuel de mission pour les entreprises de travail temporaire ; formalités de recouvrement pour les URSSAF, la MSA, les institutions de retraite complémentaire, les institutions de prévoyance et pour d'autres régimes et à partir de 2018, déclaration annuelle des données sociales.

## Annexe II

dans ce projet :

- la mission interministérielle chargée du pilotage et de la mise en œuvre de la DSN, reprenant la suite de la maîtrise d'ouvrage stratégique de la DSN, placée sous la responsabilité du ministre des affaires sociales et du ministre du budget, dont le responsable préside également le comité de normalisation des données sociales déclaratives et de leurs échanges assure le pilotage et la coordination des travaux de généralisation de la DSN en veillant à la prise en compte des objectifs de simplification de données sociales et à l'articulation avec les autres projets menés par l'administration ;
- le Groupement d'intérêt public modernisation des déclarations sociales (GIP-MDS) assure la maîtrise d'ouvrage déléguée de la DSN, en lien avec les organismes et en coordination avec les éditeurs de logiciels, les entreprises et les experts-comptables.

Le GIP-MDS regroupe les organismes de protection sociale, les représentants de la prévoyance collective, de la mutualité et des assurances. Les membres associés sont les fédérations patronales, l'Union nationale des professions libérales ainsi que trois confédérations de salariés et les représentants des grands utilisateurs que sont les éditeurs de logiciels (Syntec numérique) et les experts-comptables (Conseil supérieur de l'Ordre).

L'assemblée générale et le conseil d'administration sont les instances politiques du GIP-MDS. Outre ses membres, qui ont voix décisionnaire à l'assemblée générale, participent au conseil d'administration, à titre consultatif, le représentant du ministre chargé de la Sécurité sociale au titre de commissaire du gouvernement (Direction de la Sécurité sociale-DSS) ainsi que le contrôleur économique et financier.

Les principaux organismes de Sécurité sociale, Pôle emploi et l'Unédic sont membres du conseil d'administration du GIP-MDS.

L'Acos et la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) assurent la maîtrise d'œuvre de la DSN, avec un partage entre réception des données orienté sur le contrôle des identifiants des établissements réalisé par l'Acos et le contrôle des identifiants des individus par la CNAV.

Instituée comme norme des déclarations sociale depuis 2016, et obligatoire à partir du 15 mai 2017, la DSN se diffuse rapidement parmi les entreprises : le GIP-MDS a indiqué à la mission qu'en mars 2017, 90 % des entreprises avaient adopté la DSN.

*Source : Mission.*

Dans le cadre de la mise en œuvre du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2018, l'administration fiscale, destinataire de l'ensemble des DSN mensuelles, retournera aux employeurs le taux de prélèvement à appliquer aux rémunérations et à porter sur le bulletin de paie par le biais du compte rendu métier adressé aux employeurs par la DSN.

Le prélèvement à la source (PAS), qui sera mis en place à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2018, s'appuiera sur la connaissance mensuelle précise des salaires et la possibilité d'échanges d'informations avec les entreprises pour chaque salarié rendus possibles grâce à la DSN. La création de la DSN date de la loi Warsmann de 2012<sup>6</sup>. Les usages qui étaient attendus portaient à la fois sur la simplification des déclarations des entreprises et sur la simplification de l'alimentation des revenus salariaux pour les allocataires de certaines prestations, en premier lieu du RSA et en cible des prestations familiales et aides au logement.

Pour répondre aux besoins du PAS, la DSN indique pour chaque salarié son montant net imposable (issu de son activité salariée), son taux de prélèvement à la source et le montant prélevé pour l'impôt sur le revenu. Ces trois informations permettront à la DGFIP de réaliser des contrôles en temps réel sur les montants recouvrés. **Ainsi, l'information la plus contemporaine sur les salaires se trouve dans la DSN.**

---

<sup>6</sup> Loi de simplification du droit et d'allègement des procédures administratives du 22 mars 2012.

## Annexe II

Les taux calculés pour le PAS sont issus des déclarations des revenus des contribuables, ils ne font pas intervenir en temps réel l'information de la DSN sur les salaires contemporains. Par ailleurs, les taux de PAS sont calculés à partir des barèmes fiscaux, notamment le quotient conjugal et familial, la décote et la réduction d'impôt pour les contribuables titulaires de revenus modestes ou moyens. En particulier, les foyers non imposables auront un taux PAS nul qui n'apportera donc pas d'information sur leurs revenus.

De plus, le taux de PAS est calculé par foyer fiscal, avec des possibilités d'individualisation du taux entre conjoints. D'une part, les taux individualisés ne sont clairement pas mobilisables pour évaluer les revenus du foyer puisqu'il faudrait les pondérer par les niveaux de revenus de chaque conjoint pour qu'ils aient un sens, cela nécessite donc de connaître le revenu imposable du foyer. D'autre part, la composition du foyer retenue pour le calcul des prestations sociales diffère du foyer fiscal. La principale source d'écart concerne le concubinage, qui concerne 7,2 millions de couples<sup>7</sup>. Les revenus des concubins sont pris en compte pour le calcul des prestations ou minima alors qu'ils appartiennent à deux foyers fiscaux. Pour les aides au logement, les revenus pris en compte s'étendent aussi aux personnes résidant habituellement dans le logement, comme des ascendants qui constituent un foyer fiscal disjoint.

**Pour ces deux raisons, les taux de PAS ne peuvent donc pas être utilisés comme une indication précise ou contemporaine du niveau de revenu de l'individu ou de son foyer.**

La DSN doit être établie tous les mois pour le 5 ou le 15 du mois<sup>8</sup>. Elle indique principalement les activités et salaires du mois de paie précédent. **Ainsi, hors cas particuliers, les salaires versés un mois M sont disponibles dans la DSN à partir du 15 du mois M+1.** Dans certains cas, la paie peut avoir lieu après la clôture de la DSN du mois et être prise en compte dans l'envoi du mois suivant, donc au 15 du mois M+2.

### ***1.1.1.2. Les notions de salaire disponibles dans la DSN sont plus riches que les notions fiscales***

Les salaires nets imposables sont les revenus salariaux disponibles nets des cotisations sociales obligatoires et de la part déductible de la contribution sociale généralisée (CSG) et de la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS) mais incluent la part non déductible de la CSG et de la CRDS. Certains montants en sont exclus : les gratifications de stage, les salaires étudiants et les rémunérations d'apprentissage dans une certaine limite, les indemnités perçues dans le cadre du service national, service civique ou du volontariat. Les rémunérations accessoires sont imposables<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Insee, enquête famille et logement, 2011, nombre de couples en union libre.

<sup>8</sup> Cahier technique DSN phase 3, norme NEODES.

<sup>9</sup> Notamment les primes d'ancienneté, de vacances, d'assiduité, de rendement, de sujétion, de risques, de caisse, de bilan, d'intempéries, les indemnités de congés payés ou de naissance, la rémunération des heures supplémentaires, le supplément familial de traitement, l'aide financière versée sous forme de chèque emploi service universel (CESU) au-delà de 1 830 € par an.

## Annexe II

La DSN présente davantage de notions de salaires que celles disponibles auprès de la DGFIP pour le PAS. Les bases ressources des prestations familiales et aides au logement<sup>10</sup> n'utilisent que les notions de salaire net imposable mais celles utilisées pour le RSA, la prime d'activité, la couverture maladie universelle complémentaire (CMUC) et l'aide au paiement d'une complémentaire santé (ACS) font intervenir le salaire net perçu, qui se rapproche du salaire net versé avec quelques différences. En plus de la rémunération nette fiscale, la DSN comporte notamment le montant net versé, la rémunération brute non plafonnée, le salaire brut soumis à contributions d'assurance chômage, le salaire rétabli reconstitué, le salaire de base et les indemnités détaillées reçues.

### **1.1.1.3. Le pré-remplissage des déclarations de ressources par les salaires issus de la DSN est possible sans délai, l'alimentation automatique nécessite de s'assurer de la fiabilité de ces salaires et d'offrir une possibilité de rectification à l'allocataire**

Dans tous les cas, un pré-remplissage des déclarations par les montants de la DSN avec validation du demandeur est possible. Il permettrait de simplifier le remplissage des déclarations pour les demandeurs tout en limitant les risques d'erreurs déclaratives ou de fraude. Cette étape de pré-remplissage pourrait constituer une première étape à la fiabilisation des données de la déclaration trimestrielle de ressources pour le RSA et la prime d'activité, puisqu'elle fait l'objet de compléments et d'une validation par les allocataires.

Pour une automatisation du calcul des bases ressources, l'article L. 114-8 du code des relations entre le public et l'administration définit le cadre d'une utilisation de données issues d'une autre administration à condition d'informer les allocataires de l'utilisation de ces données ainsi que de leurs voies de rectification<sup>11</sup>. Pour que cela s'applique de manière effective à la DSN et aux bases ressources, cet échange doit être prévu par l'article L. 114-9 qui renvoie à un décret en cours de rédaction.

Toutefois, même si l'utilisation des salaires de la DSN est possible juridiquement et techniquement, cette source de données présente des spécificités par rapport aux données administratives courantes dont l'administration est garante de la qualité. La DSN est une obligation déclarative pour les employeurs. Elle est conçue pour être le dernier acte de la paie des entreprises, elle est directement issue des logiciels de paie. Le bulletin de paie est aussi produit par les logiciels de paie. Une cohérence entre la DSN et le bulletin de paie et la DSN est donc en principe acquise.

---

<sup>10</sup> Les articles R. 532-3 du code de la Sécurité sociale et R. 351-5 du code de la construction et de l'habitation précisent : « Les ressources prises en considération s'entendent du total des revenus nets catégoriels retenus pour l'établissement de l'impôt sur le revenu d'après le barème des revenus taxés à un taux proportionnel ou soumis à un prélèvement libératoire de l'impôt sur le revenu, ainsi que des revenus perçus hors de France ou versés par une organisation internationale »

<sup>11</sup> Article L114-8 du code des relations entre le public et l'administration: « Les administrations échangent entre elles toutes les informations ou données strictement nécessaires pour traiter une demande présentée par le public ou une déclaration transmise par celui-ci en application d'un texte législatif ou réglementaire. (...) »

Une administration chargée de traiter une demande ou une déclaration mentionnée à l'alinéa précédent fait connaître à la personne concernée les informations ou données qui sont nécessaires à cette fin et celles qu'elle se procure directement auprès d'autres administrations françaises, qui en sont à l'origine ou qui les détiennent en vertu de leur mission.

Le public est informé du droit d'accès et de rectification dont dispose chaque personne intéressée sur les informations et données mentionnées au présent article. »

## Annexe II

Cependant, les premiers tests conduits par Pôle emploi indiquent que la DSN présente des différences par rapport au bulletin de salaire, liées aux recodifications prévues dans les logiciels de paie. Le GIP-MDS a expliqué à la mission que la manière de tenir compte des périodes de paie (réelle ou conventionnelle) et des indemnités dans la rémunération principale était particulièrement complexe et source d'erreurs.

De plus, selon la maîtrise d'ouvrage stratégique de la DSN, devenue depuis le 5 mai 2017 la mission interministérielle chargée du pilotage et de la mise en œuvre de la DSN<sup>12</sup>, les informations indiquées dans la DSN n'ont pas de valeur juridique. Le document qui fait foi reste le bulletin de paie. Par exemple, pour la retraite, les salaires sont « *portés au compte* » automatiquement par le biais des sources sociales mais soumises à l'appréciation du salarié dans le cadre du relevé de carrière. Le salarié peut demander à modifier son compte retraite à l'appui de pièces justificatives émanant de la comptabilité de l'entreprise, en premier lieu le bulletin de paie<sup>13</sup>.

Le risque d'erreur temporaire des salaires portés dans la DSN est explicite dans l'article R. 133-13 du Code de la Sécurité sociale : « *La délivrance du certificat de conformité ne fait pas obstacle aux demandes effectuées auprès de l'employeur par les organismes, les administrations ou les salariés, de rectifier ou mettre à jour les données inexactes ou incomplètes dans la déclaration sociale nominative du ou des mois suivants.* »

De plus, comme tout nouvel outil informatique, durant sa période de démarrage, la DSN pourra comporter des salaires erronés du fait du temps de rodage du processus d'alimentation ou du système d'information.

Dans le cas particulier de la DSN, le sujet de la responsabilité de la qualité des salaires portés dans la DSN apparaît donc complexe. La mission estime qu'elle devrait être partagée entre :

- ◆ l'administration en charge de la DSN, garante de l'intégrité des données reçues ;
- ◆ l'employeur, tenu de faire une déclaration exacte avec un certain délai.

Elle juge que le salarié devra pouvoir limiter les risques d'erreur résiduelle en contrôlant les salaires utilisés pour ouvrir ses droits à prestations. Des actions de fiabilisation des salaires devront aussi être engagées par les administrations utilisatrices de la DSN.

Enfin, pour faciliter le suivi des droits par les allocataires, la CNAF et la CCMSA devront mettre en place des notifications adaptées pour leur indiquer tout changement de leurs droits. Ces notifications devront être conformes avec la réglementation sur les décisions administratives prises sur la base d'un traitement algorithmique<sup>14</sup>.

**Ainsi, il paraît dès aujourd'hui possible d'utiliser la DSN pour le pré-remplissage d'une déclaration de ressources soumise à la validation de l'allocataire. Cela permettrait de simplifier le remplissage des déclarations par les allocataires et générer ainsi une mise à jour plus récente tout en limitant les risques d'erreurs déclaratives ou de fraude.**

**Pour une utilisation directe de la DSN en alimentation automatisée des salaires dans les déclarations de ressources, il faudrait :**

- 1. inscrire l'utilisation de la DSN par la CNAF et la CCMSA dans le décret d'application de l'article L. 114-9 ;**
- 2. prévoir une possibilité de rectification des salaires à la demande des salariés ;**
- 3. engager des études et des plans d'actions pour assurer la fiabilité des salaires disponibles dans la DSN.**

---

<sup>12</sup> Décret n°2017-804 du 5 mai 2017 relatif à la création d'une mission interministérielle chargée du pilotage et de la mise en œuvre de la déclaration sociale nominative.

<sup>13</sup> Circulaire CNAV n° 2011/38 du 18 mai 2011.

<sup>14</sup> Articles R. 311-3-1-1 et R. 311-3-1-2 du code des relations entre le public et l'administration.

#### 1.1.1.4. La DSN ne couvre pas en cible certains salariés dont ceux des particuliers employeurs, les employeurs publics devant rejoindre la DSN pour 2020

La DSN concerne tous les « salariés et assimilés »<sup>15</sup>. Au-delà de populations spécifiques qui devraient faire l'objet d'études particulières comme les salariés détachés en France, trois situations méritent un examen : les employeurs publics, ceux déclarant par un dispositif simplifié et les particuliers employeurs.

##### 1.1.1.4.1. Les employeurs publics utiliseront la DSN au plus tard en 2020

**Les employeurs publics** sont couverts par l'obligation de réaliser une DSN mais dans un calendrier différent de celui du secteur privé. À l'exception de certains établissements publics, ils ne sont pas soumis à l'obligation de déclaration en DSN à partir de 2017, mais restent soumis à la date butoir générale du 1<sup>er</sup> janvier 2020<sup>16</sup> (voir l'encadré 3 pour plus de détails sur le calendrier de passage à la DSN par type d'employeur public).

#### Encadré 3 : Périmètre et calendrier d'entrée en DSN des employeurs publics

La circulaire du 21 janvier 2016 portant application dans la fonction publique de l'ordonnance n°2015-682 du 18 juin 2015 relative à la simplification des déclarations des employeurs indique que les employeurs publics recouvrent dans ce contexte l'État, les collectivités territoriales et les établissements publics à caractère administratif qui en dépendent y compris les établissements publics, hospitaliers, sociaux et médico-sociaux.

Une note d'information de la Direction générale de l'administration et de la fonction publique du 6 octobre 2016 distingue plusieurs cas pour les établissements publics administratifs : « Il n'y a aucune obligation juridique pour les établissements publics à caractère administratif (EPA) de démarrer la DSN selon le même calendrier que les employeurs du secteur privé. Les situations suivantes peuvent être en particulier distinguées :

- **1. Les EPA nationaux dont la paye est prise en charge par la DGFIP sous convention de paye à façon** entreront en DSN selon le calendrier de déploiement afférent à l'État à une date qui sera fixée par décret et au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2020.
- **2. Les autres EPA nationaux (sous la tutelle de l'État)** qui s'acquittent eux-mêmes des opérations de liquidation de la paye et des diverses procédures déclaratives, et dont les fonctionnaires sont affiliés au Service des retraites de l'État pourront opter pour entrer en DSN sans attendre la date fixée par décret sous réserve que le cahier technique de la DSN ait été adapté aux besoins de déclaration de la fonction publique dans la DSN (travaux en cours avec le GIP MDS).
- **3. Les établissements publics locaux à caractère administratif dont le régime normal d'emploi des agents est le droit public** entreront en DSN selon un calendrier qui sera fixé par décret et au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2020.
- **4. Les autres EPA nationaux ou locaux autorisés à recruter des agents de droit privé sur emplois permanents** peuvent démarrer la DSN dès que possible sans attendre la date fixée par le décret et au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2020. Dans le cas où ces employeurs emploient des fonctionnaires, l'obligation de produire une DADS demeure, en l'absence du cahier technique adapté.
- **5. Dans le cas des organismes consulaires** (chambres de commerce et d'industrie, chambres des métiers, chambres d'agriculture), on distinguera deux cas différents :
  - Les services publics industriels ou commerciaux des organismes consulaires doivent entrer en DSN selon le calendrier fixé par le décret du 18 mai 2016 (au plus tard le 1<sup>er</sup> juillet 2016 ou le 1<sup>er</sup> janvier 2017 selon le seuil de cotisation) ;
  - Les services publics administratifs des organismes consulaires peuvent entrer en DSN dès 2016 et sont invités à le faire dès que possible et au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2020. »

<sup>15</sup> Article L. 133-5-3 du code de la Sécurité sociale.

<sup>16</sup> Article 13 de l'ordonnance n°2015-682 du 18 juin 2015 relative à la simplification des déclarations des employeurs.

## Annexe II

*Source : Circulaire interministérielle du 21 janvier 2016 portant application dans la fonction publique de l'ordonnance n°2015 682 du 18 juin 2015 relative à la simplification des déclarations des employeurs et note d'information de la Direction générale de l'administration et de la fonction publique du 6 octobre 2016.*

Au démarrage du PAS, de manière transitoire dans l'attente de leur intégration dans la DSN, les rémunérations des employeurs publics seront transmises à la DGFIP par une déclaration construite pour les besoins du PAS. Cette déclaration a été établie sur le même schéma que la DSN dans le cadre du flux PASRAU (cf. encadré 4). Il suit le même calendrier et permet de fournir au système fiscal les mêmes informations que celles utilisées par la DGFIP dans la DSN (rémunération nette imposable, taux PAS et montant PAS prélevé). PASRAU ne permet par contre pas d'identifier le fait qu'il s'agit de traitements ou salaires d'employeurs publics parmi les autres types de revenus collectés, ce qui limite l'utilisation de ces montants pour le calcul des bases ressources.

**Les salaires des employeurs publics seront disponibles dans la DSN à partir de 2020. Ils ne pourraient être utilisables auparavant dans les bases ressources des prestations sociales que par une évolution de la déclaration PASRAU.**

### Encadré 4 : La déclaration PASRAU

La déclaration PASRAU est décrite dans le cahier technique PASRAU et fait l'objet de la norme d'échanges optimisée pour les revenus autres (NEORAU). Elle suit un formalisme très proche de celui de la DSN, qui suit la norme NEODES décrite dans le cahier technique DSN.

Comme la DSN, la déclaration PASRAU repose sur une collecte mensuelle d'information suivant une structure organisée autour de l'identité du déclarant, la période déclarée, l'identification de l'individu recevant le versement (par son NIR certifié par le SNGI) et du montant de versement. Comme pour la DSN, la déclaration PASRAU organise l'information en un niveau nominatif et un niveau agrégé pour les montants financiers. L'exigibilité de la déclaration PASRAU est un peu plus précoce que la DSN puisqu'elle est exigible au 10 du mois suivant le versement des revenus.

À la différence de la DSN, les notions de versements se limitent au montant net imposable et au montant prélevé pour le PAS.

Par ailleurs, mis à part l'identité du déclarant, la déclaration ne comporte aucune information sur la nature des montants versés.

Dans l'attente du passage en DSN des employeurs publics (cf. paragraphe 1.1.1.4 ci-dessus), PASRAU sera également utilisé pour leurs déclarations.

Les organismes versant des prestations sociales imposables, dits « *tiers collecteurs* », les déclareront dans PASRAU. Il s'agit de :

- la Caisse nationale d'assurance maladie (CNAM), la MSA et les organismes conventionnés du Régime social des indépendants (RSI) au titre des régimes de santé de base ;
- les 35 régimes de retraite dont la CNAV et l'association générale des institutions de retraite des cadres (AGIRC) et l'association pour le régime de retraite complémentaire des salariés (ARRCO)<sup>17</sup> au titre des régimes de retraite de base et complémentaire obligatoire ;
- Pôle emploi au titre de l'assurance chômage ;
- l'Acos au titre du CESU et de Pajemploi ;
- les caisses de congés payés ;
- les organismes complémentaires adhérents à l'une des trois fédérations centre technique des institutions de prévoyance (CTIP) ; fédération française de l'assurance (FFA) ; fédération nationale de la mutualité française (FNMF) au titre des régimes santé, prévoyance, retraite complémentaires ;
- les mandataires judiciaires ;
- les délégataires de gestion versant des revenus de remplacement.

*Source : Mission.*

<sup>17</sup> Association pour le régime de retraite complémentaire des salariés et association générale des institutions de retraite des cadres.

## Annexe II

### *1.1.1.4.2. Les déclarations des employeurs utilisant un dispositif simplifié seront disponibles mensuellement en DSN à partir de 2017 ou 2018*

Les entreprises ou associations employant moins de 20 salariés et certains employeurs agricoles peuvent demander à bénéficier d'un **dispositif simplifié de déclaration**<sup>18</sup>. Ces dispositifs font l'objet de trois déclarations : le titre emploi service entreprise (TESE), le chèque emploi associatif (CEA) et le titre emploi service agricole (TESA). Ces trois déclarations simplifiées seront retraitées par les organismes qui les collectent<sup>19</sup> pour construire une DSN. Ainsi même si la déclaration est différente du point de vue des employeurs, l'information sera transmise par la DSN dès 2017 ou 2018. Les dispositifs simplifiés qui ne seraient pas déclarés en DSN assez tôt pour les besoins du PAS seront déclarés temporairement dans PASRAU.

Le TESE est déclaré le 25 du mois d'activité ou le 5 du mois suivant en cas d'embauche en fin de mois ou dans les huit jours suivant la rémunération<sup>20</sup>, le CEA est déclaré dans les huit jours qui suivent le versement de la rémunération<sup>21</sup> et le TESA. Les salaires déclarés par ces canaux sont donc disponibles mensuellement dans un calendrier proche de celui de la DSN.

**Les salaires déclarés par un dispositif simplifié seront disponibles mensuellement en DSN à partir de 2017 ou 2018.**

### *1.1.1.4.3. Les autres salaires non déclarés en DSN, comme ceux versés par les particuliers employeurs, seront déclarés par PASRAU*

Certains revenus salariaux ne sont pas déclarés en DSN. La déclaration PASRAU a vocation à rassembler tous les revenus imposables mensuels déclarés par des tiers qui ne figurent pas dans la DSN, y compris certains revenus salariaux. Cela concerne les salaires versés par les particuliers employant des salariés pour des services à la personne ou de la garde d'enfants. Ces salaires restent soumis aux déclarations de paiement en CESU et au centre Pajemploi<sup>22</sup> sans perspective d'intégration à la DSN. Pour les besoins du pré-remplissage de la déclaration des revenus et ceux du prélèvement à la source, les revenus des salariés de particuliers employeurs sont communiqués à la DGFIP par le dispositif PASRAU. Ils sont aussi disponibles auprès des centres CESU et Pajemploi suite à la déclaration de l'employeur.

Le versement des salaires par les particuliers employeurs doit avoir lieu mensuellement. Les déclarations au CESU doivent être déclarées dans les quinze jours, celles à Pajemploi ne font pas l'objet d'une date limite mais conditionnent la réception d'aides (prestation d'accueil du jeune enfant-PAJE en particulier) en cours d'année et des crédits d'impôts de l'année civile écoulée. La DGFIP indique que des travaux ont été menés pour réduire le délai entre le versement du salaire et la déclaration.

**Deux sources sont disponibles pour suivre les salaires des particuliers employeurs, PASRAU ou les données du CESU et du centre Pajemploi.**

---

<sup>18</sup> Article L. 133-5-6 du code de la Sécurité sociale.

<sup>19</sup> Agence centrale des organismes de Sécurité sociale pour le TESE et le CEA, Mutualité sociale agricole pour le TESA.

<sup>20</sup> Article D. 133-6-1 du code de la Sécurité sociale.

<sup>21</sup> Article D. 133-13-6 du code de la Sécurité sociale.

<sup>22</sup> Pajemploi est une offre de services du réseau des URSSAF destinée à simplifier les formalités administratives pour les parents employeurs dans le cadre de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE).



## Annexe II

La multiplication des sources d'information fait peser des risques de prise en compte incomplète des salaires dans les bases ressources. Le délai nécessaire pour rassembler l'information des rémunérations versées par les particuliers employeurs ou déclarés par les dispositifs simplifiés limite aussi les possibilités de prise en compte contemporaine de ces salaires. Dans un premier temps, ce risque de délai déclaratif conforte la proposition de s'appuyer sur un pré-remplissage soumis à la validation de l'allocataire présentée ci-dessus. Toutefois, le rythme de rafraîchissement des informations ne devra pas faire peser une charge de vérification trop fréquente sur des publics fragiles (salariés des particuliers employeurs).

### **1.1.2. PASRAU ne peut pas être utilisé en l'état par les organismes pour connaître les montants des prestations sociales imposables, la mise en place des mêmes échanges entre organismes serait très lourde**

#### **1.1.2.1. Les prestations sociales imposables concernent principalement les allocations chômage, indemnités journalières et retraites**

Les prestations sociales imposables concernent principalement les indemnités journalières, les allocations chômage, les retraites, les pensions d'invalidité, les rentes d'accidents du travail et certains minima sociaux comme les allocations du régime de solidarité chômage et l'allocation veuvage.

- ◆ les indemnités journalières de maladie, d'accident ou de maternité versées par les régimes obligatoires sont pour la plupart imposables. Les indemnités journalières d'accident du travail sont partiellement prises en compte, d'autres sont exonérées de déclaration ;
- ◆ les pensions, rentes, allocations de retraite, d'invalidité et d'accidents du travail, les rentes viagères à titre gratuit, les rentes versées à la sortie d'un plan d'épargne retraite populaire (PERP), du régime de prévoyance de la fonction publique (PREFON) ou d'un contrat Madelin et les prestations de retraite versées sous forme de capital sont également imposables. Les pensions versées à titre de réparation comme la retraite du combattant, l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) ou les avantages de vieillesse non contributifs tels l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) ne sont pas imposables ;
- ◆ les allocations perçues en cas de chômage ou de préretraite sont imposables ;
- ◆ les allocations du régime de solidarité chômage, à savoir l'allocation de solidarité spécifique (ASS) et l'allocation temporaire d'attente (ATA), ainsi que l'allocation veuvage (AV) sont imposables.

Les autres prestations et aides à caractères familial ou social ne rentrent pas dans l'assiette de l'impôt sur le revenu : prestations familiales, aides au logement, revenu de solidarité active, allocation personnalisée d'autonomie, allocation adulte handicapé, prestation de compensation du handicap, prime de Noël, aide financière versée sous forme de CESU dans la limite de 1 830 € par an, participation de l'employeur<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> Participation de l'employeur à l'acquisition de titres-restaurants (dans une limite), participation de l'employeur à l'acquisition de chèques vacances, prise en charge obligatoire par l'employeur des titres d'abonnements de transports publics ou de services publics de location de vélos pour les trajets domicile-travail.

**1.1.2.2. La déclaration PASRAU a été construite pour satisfaire aux besoins du PAS et présente en l'état des limites pour calculer les bases ressources de manière contemporaine**

L'article 87-0-A du code général des impôts inscrit l'obligation de déclaration mensuelle à l'administration fiscale des informations relatives au montant prélevé sur le revenu versé à chaque bénéficiaire pour les personnes concernées par la retenue à la source. Pour les revenus salariaux, la DSN permet de répondre à cette obligation déclarative dans la grande majorité des cas.

Les articles 87 et 87A du code général des impôts le complètent par une obligation de déclaration annuelle : « *toute personne physique ou morale versant des traitements, émoluments, salaires ou rétributions imposables est tenue de souscrire une déclaration* » sous la forme d'une DSN ou par un autre canal pour celles qui n'entrent pas dans le champ d'application de la DSN. Cette déclaration doit être réalisée au plus tard le 31 janvier de l'année suivant le versement des sommes.

Pour permettre la déclaration mensuelle des revenus de prestations sociales imposables ou salariaux hors DSN, la DGFIP, avec l'appui de la maîtrise d'ouvrage stratégique de la DSN<sup>24</sup> et du GIP-MDS, a construit l'outil PASRAU dans un délai très bref, de 18 mois selon le GIP-MDS (cf. encadré 4).

Cet outil s'inspire du modèle de la DSN par le fait qu'il s'agit d'une déclaration mensuelle suivant un modèle de données très normalisé. Comme la DSN, PASRAU sert de vecteur de communication du taux PAS aux collecteurs et permet le contrôle du recouvrement mensuel.

Mais, à la différence de la DSN, PASRAU ne servira pas à alimenter le pré-remplissage de la déclaration de ressources. Une déclaration annuelle décrivant précisément la nature des sommes payées à chaque personne sera envoyée par les collecteurs concernés par PASRAU. En cible, si PASRAU détaillait la nature de chaque montant versé, il pourrait permettre d'assurer à la fois le contrôle mensuel du recouvrement et le pré remplissage ainsi que le contrôle sur données annuelles.

PASRAU s'éloigne aussi de la DSN par le fait qu'il a été constitué pour les seuls besoins de la DGFIP dans le cadre d'une convention bilatérale entre le GIP-MDS et la DGFIP en concertation avec la maîtrise d'ouvrage stratégique de la DSN.

Compte tenu du contexte de sa création, **PASRAU souffre de deux principales limites pour mettre à jour de manière contemporaine les bases ressources :**

- ◆ compte tenu du besoin d'information de la DGFIP, les montants disponibles sont uniquement les revenus nets imposables. Cela permet d'alimenter les bases ressources des prestations familiales et des aides au logement mais pas celles du RSA ou de la prime d'activité qui font intervenir les montants nets versés (hors CSG, CRDS et contribution additionnelle de solidarité pour l'autonomie - CASA - non déductibles notamment) ;
- ◆ la structure de l'information ne fournit aucun renseignement sur la nature de la prestation. Le seul indice disponible porte sur l'organisme qui a alimenté PASRAU mais cela n'est pas suffisant pour savoir de quelle prestation il s'agit.

---

<sup>24</sup> Devenue depuis le 5 mai 2017 la mission interministérielle chargée du pilotage et de la mise en œuvre de la DSN.

## Annexe II

Ce point pose des difficultés pour le calcul des bases ressources des aides au logement ou des prestations familiales qui s'appuient uniquement sur les revenus imposables. Ainsi, certains revenus de prestations imposables ne sont pas décomptés de manière identique pour les impôts et pour les bases ressources des prestations. Par exemple, les indemnités journalières versées en cas d'accident du travail ou de maladie professionnelle ne sont déclarées qu'à hauteur de 50 % dans la déclaration de revenus alors qu'elles sont prises en compte totalement dans les bases ressources des aides au logement et des prestations familiales. **En l'absence d'identification de la nature de prestation dans PASRAU, ce flux ne permet pas de reconstituer précisément les bases ressources telles qu'elles sont définies actuellement pour les prestations familiales et aides au logement.**

Pour ces prestations, les informations de PASRAU seraient en théorie utilisables pour calculer les bases ressources de manière contemporaine moyennant des ajustements assurant une identité entre montants imposables et montants pris en compte dans les bases ressources. Mais cette solution serait forcément transitoire car elle ne permet pas aux caisses de disposer du détail des natures de revenu nécessaires aux contrôles. Elle nécessiterait pourtant des évolutions lourdes du système d'information de la CNAF et de la CCMISA. Enfin, le cadre de gouvernance des données est actuellement inadapté puisqu'il ne fait pas intervenir la DSS ni les OPS. Aussi cette solution ne peut pas être retenue sans évolution des informations de PASRAU ni de son cadre de gouvernance.

Du point de vue de la DGFIP, c'est aussi du fait de l'absence d'information sur les natures de montants que le flux mensuel venant de PASRAU ne peut pas se substituer à la déclaration annuelle pour le pré-remplissage de la déclaration de ressources<sup>25</sup>. Une déclaration annuelle décrivant précisément la nature des sommes payées à chaque contribuable sera envoyée par les collecteurs concernés par PASRAU. En cible, si PASRAU détaillait la nature de chaque montant versé, il pourrait permettre d'assurer à la fois le contrôle mensuel du recouvrement et le pré remplissage.

### **Toutefois, PASRAU présente le double avantage de :**

- ◆ compléter la DSN sur différentes sources de salaires qui en sont exclues comme les salaires versés par des mandataires judiciaires ;
- ◆ rassembler les montants versés par un nombre important d'organismes versant des prestations imposables, dans le domaine de la prévoyance ou des retraites.

### **1.1.2.3. Les montants versés sont disponibles auprès des organismes de protection sociale (OPS) mais leur collecte nécessite la mise en place de nombreux flux d'échanges**

Les informations collectées dans PASRAU sont disponibles auprès des « *collecteurs* » sous une forme permettant de répondre à tous les besoins de contemporanéité ou de notion de montant versé.

- ◆ **Les indemnités journalières sont disponibles dans les régimes de base de maladie.**

Certaines informations sont transmises par la CNAM à la caisse nationale des allocations familiales (CNAF) pour les bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) et du RSA et de manière hebdomadaire à Pôle emploi.

---

<sup>25</sup> Articles 87 et 87A du code général des impôts : « toute personne physique ou morale versant des traitements, émoluments, salaires ou rétributions imposables est tenue de souscrire une déclaration » sous la forme d'une DSN ou par un autre canal pour celles qui n'entrent pas dans le champ d'application de la DSN. Cette déclaration doit être réalisée au plus tard le 31 janvier de l'année suivant le versement des sommes.

## Annexe II

- ◆ **Les retraites sont disponibles auprès des régimes de base et complémentaires.** Actuellement, 35 régimes de retraite de base et complémentaire obligatoire versent des prestations de retraite.

Ils alimentent la base de données dénommée « échanges inter-régimes de retraite » (EIRR) sur les droits propres et les droits dérivés en décrivant la nature du droit ouvert, la date d'ouverture du droit et le montant mensuel réel brut de l'avantage servi pour chaque individu. Ces informations sont utilisées par tous les régimes de retraite pour déterminer le bénéfice à la pension de réversion, le minimum contributif (dans la fonction publique), l'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI), l'ASPA. Selon la CNAV, l'EIRR nécessiterait des travaux lourds d'adaptation pour une utilisation étendue à la sphère sociale. **Ainsi, moyennant des adaptations, les organismes mobilisant les revenus dans les bases ressources de leurs prestations pourraient utiliser l'EIRR pour bénéficier de cet accès centralisé aux montants des retraites versées.**

- ◆ **Les allocations d'assurance chômage et de solidarité chômage sont disponibles à Pôle emploi.**

Pôle emploi met déjà à disposition de la CNAF, de la MSA et de la CNAM les informations concernant ses allocataires, notamment sur les montants versés allocataire par allocataire par le portail AIDA (accès intégré aux données des Assedic) évoluant en webservice AIDA2 ainsi que des informations mensuelles sur l'ensemble des allocataires par des traitements batch.

Certains flux d'échanges bilatéraux existants répondent ainsi en partie aux besoins d'information des organismes prestataires pour la connaissance contemporaine des bases ressources.

**La mise en place d'échanges systématiques entre organismes versant des prestations imposables et ceux les mobilisant pour le calcul de leurs bases ressources devrait s'appuyer sur un modèle d'échange d'information adapté. Les échanges de données sur les prestations sociales imposables présentent deux particularités :**

- ◆ **pour une partie d'entre eux, ils mobilisent des notions de montants fortement normalisées dans la mesure où il s'agit largement des informations transmises annuellement par la DGFIP actuellement pour les déclarations annuelles de revenus. Mais pour les revenus déclarés trimestriellement, les notions de revenus sont moins normalisées puisqu'il s'agit du revenu net perçu ;**
- ◆ **ils font intervenir un grand nombre d'organismes de protection sociale (OPS) en alimentation comme en utilisation.**

### **1.2. De nombreux échanges de données seraient à organiser entre OPS, départements et autres organismes publics pour disposer des montants de prestations sociales non imposables**

Les prestations sociales non imposables ne sont naturellement pas retracées dans les données collectées pour le PAS. Beaucoup de prestations sociales ne prennent pas en compte les prestations sociales non imposables dans leur base ressources. Aussi, une approche des besoins d'information par prestation et donc par organisme est privilégiée. Elle permet de mettre à jour les flux de données nécessaires pour assurer l'information des organismes prestataires sur les bases ressources de leurs prestations.

### **1.2.1. La plupart des organismes prestataires auraient besoin de données sur les prestations sociales non imposables issues d'autres organismes**

#### **1.2.1.1. La plupart des données à recueillir par le réseau des caisses d'allocation familiale sont déjà en possession de ce réseau ce qui n'exclut pas la nécessité d'échanger avec les autres OPS**

Ce sont les caisses d'allocations familiales (CAF) qui ont les besoins d'information les plus importants en raison, surtout, de la gestion du RSA dont le calcul, par différence avec les autres ressources, exige une connaissance complète de celles-ci.

Ainsi, pour le calcul du RSA, les CAF ont besoin de déduire des prestations qu'elles versent elles-mêmes ; elles peuvent donc organiser des flux internes de données pour connaître de manière contemporaine les prestations suivantes :

- ◆ au titre des prestations familiales: allocations familiales, allocation de soutien familial, complément de libre choix d'activités de la PAJE, prestation partagée d'éducation de l'enfant, complément familial, allocation de base de la PAJE ;
- ◆ allocation adulte handicapé (AAH) ;
- ◆ les aides au logement prises en compte pour le forfait logement.

Dans les autres régimes de Sécurité sociale, les CAF auraient, pour la gestion du RSA, à recueillir :

- ◆ les montants d'ASPA et d'ASI auprès des caisses versant des pensions de retraite ou d'invalidité ;
- ◆ les indemnités journalières (IJ) pour affection de longue durée auprès des caisses d'assurance maladie ;
- ◆ l'APA et la prestation de compensation du handicap auprès des départements ;
- ◆ l'allocation aux demandeurs d'asile auprès de l'Office français de l'immigration et de l'intégration.

Les autres prestations gérés par les CAF ne nécessitent pas d'information plus riche que celles collectées pour la délivrance du RSA. Les données collectées par les CAF pour apprécier l'éligibilité au RSA et calculer son montant pourraient ainsi être utilisées pour les autres prestations qu'elle verse.

#### **1.2.1.2. Les données à recueillir par la caisse nationale d'assurance vieillesse et les caisses de retraite**

Les caisses de retraite sont déjà organisées pour ne pas payer l'ASI et l'ASPA à la même personne.

Certaines prestations sociales entrent dans le calcul de l'ASPA et de l'allocation veuvage. Ces caisses devraient donc collecter les montants d'AAH, de RSA ou de prime d'activité versées par les CAF. Elles devraient aussi collecter les montants d'APA versées par les départements.

#### **1.2.1.3. Les données à recueillir par les caisses d'assurance maladie**

Pour calculer l'éligibilité à la CMUc et à l'ACS les caisses d'assurance maladie doivent connaître, parmi les ressources des demandeurs, les prestations suivantes versées par d'autres organismes :

- ◆ certaines prestations familiales non imposables :

## Annexe II

- les allocations familiales ;
- l'allocation de soutien familial ;
- le complément familial ;
- l'allocation journalière de présence parentale ;
- ◆ l'AAH versée par les CAF et les caisses de MSA ;
- ◆ l'ASPA versée par les caisses de retraite.

### 1.2.1.4. Les données à recueillir par Pôle emploi

Pôle emploi attribue, pour le compte de l'État, l'ASS sous conditions de ressources.

À ce titre, Pôle emploi devrait pouvoir obtenir les montants du RSA versé par les CAF et la MSA.

### 1.2.1.5. Les données à recueillir par le réseau de la MSA correspondent à la totalité de celles nécessaires aux autres grands réseaux

La MSA assurant pour ses affiliés les mêmes fonctions que les réseaux constitués autour de la CNAF, de la CNAM et de la CNAV, elle a, de ce fait, des besoins identiques.

Pour ses affiliés, elle dispose normalement des informations relatives aux différentes prestations qu'elle leur verse. En revanche, les informations dont dispose la MSA sont utiles à d'autres OPS.

### 1.2.1.6. D'autres organismes sont concernés par ces échanges

La retraite du combattant versée par l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONACVG) entre dans le calcul du RSA, de la CMU-C et de la prime d'activité.

L'indemnité de service civique versée par l'agence de services et de paiement (ASP) entre dans le calcul de l'ASS.

D'autre part, le RSA cesse d'être versé lorsque le bénéficiaire reçoit l'indemnité de service civique. Les CAF et la MSA doivent donc être en être informés.

## 1.2.2. Les échanges à mettre en place feraient intervenir plusieurs organismes sur un spectre large de prestations

En synthèse, les échanges d'information qu'il faudrait mettre en place pour que les prestations sociales non imposables versées soient connues de manière contemporaine par les organismes prestataires feraient intervenir la plupart des organismes avec des échanges croisés nombreux (cf. tableau 1).

**Tableau 1 : Principaux échanges à mettre en place en direction des organismes versant des prestations sous conditions de ressources pour connaître les prestations sociales non imposables**

Prestation non imposable	Organisme versant la prestation	CNAF/MSA	Caisses de retraite	CNAM	Pôle emploi
ASPA	Caisses de retraite				
ASI					
APA	Départements				

## Annexe II

Prestation non imposable	Organisme versant la prestation	CNAF/MSA	Caisses de retraite	CNAM	Pôle emploi
IJ affections longue durée	Caisses maladie				
AAH	CAF / MSA				
RSA					
Prime d'activité					
Aides logement					
Allocations familiales					
Allocation de soutien familial					
Complément familial					
Allocation journalière de présence parentale					
Complément de libre choix et prestation de base de la PAJE					
Retraite du combattant		ONACVG			
Indemnité de service civique	ASP				

*Source* : Mission à partir d'informations DSS et de « minimas sociaux et prestations sociales », DREES, 2016.

*Lecture* : En gris clair, les échanges internes à un organisme ; en gris foncé, les échanges entre organismes.

### 1.3. Les revenus faisant l'objet d'acomptes dans le cadre du PAS resteront connus à un rythme annuel

#### 1.3.1. La mise en place des acomptes modulés dans le cadre du PAS ne dispensera pas de l'utilisation systématique des déclarations fiscales mais leur prise en compte dans les bases ressources gagnera à être accélérée

Dans le cadre de la mise en place du prélèvement à la source, les revenus des indépendants<sup>26</sup>, les revenus fonciers, les pensions alimentaires et les rentes viagères à titre onéreux feront l'objet du versement d'acomptes calculés par l'administration fiscale et prélevés par celle-ci sur le compte du contribuable. Les revenus en provenance de l'étranger perçus par les contribuables français feront l'objet d'une retenue à la source ou d'un acompte contemporain. Les acomptes pourront être modulés pour assurer un prélèvement plus contemporain de la perception des revenus, les prélèvements s'ajustant alors aux revenus de l'année en cours.

Deux questions se posent sur l'utilisation des acomptes modulés pour rendre plus contemporaine la connaissance de ces revenus à partir des informations fiscales :

- ◆ les acomptes calculés par les services fiscaux peuvent-ils permettre d'approcher les revenus de l'année en cours ?
- ◆ leur modulation pourrait-elle les rendre plus contemporains de la perception des revenus ?

<sup>26</sup> À l'exclusion de ceux des micro-entrepreneurs ayant opté pour le prélèvement libératoire.

## Annexe II

Les revenus des indépendants ne sont pas abordés dans cette partie, ils font l'objet d'une annexe distincte.

### *1.3.1.1. Le mécanisme des acomptes contemporains repose sur la déclaration fiscale annuelle des revenus*

Les acomptes contemporains seront acquittés directement par le contribuable à l'administration fiscale. Ces acomptes seront calculés et prélevés par l'administration fiscale selon une périodicité mensuelle voire trimestrielle, si le contribuable en fait la demande.

Le calcul de l'acompte s'appuie sur le revenu net imposable<sup>27</sup> de la dernière année connue, plus précisément :

- ◆ le revenu net imposable de l'année N-2, pour les mensualités de janvier à août de l'année N ;
- ◆ le revenu net imposable de l'année N-1, pour les mensualités de septembre à décembre de l'année N.

En mai/juin de l'année N+1, le foyer fiscal déclare ses revenus de l'année N, la DGFIP calcule l'impôt dû au titre de l'année N et le compare au total des acomptes liquidés au cours de l'année N pour régularisation en septembre N+1.

Ainsi, de janvier à août de l'année N, les acomptes s'appuieront sur le revenu net imposable de N-2 comme cela est fait actuellement pour calculer les bases ressources. À partir de septembre N, ce seront les revenus N-1 qui seront mobilisés pour les acomptes contemporains.

Les acomptes à proprement parler résultent de l'application du taux individuel de PAS du foyer à la nature de revenu concerné. Les acomptes présentent donc la difficulté d'intégrer les spécificités du barème fiscal dans la connaissance du revenu. Par exemple, dans le cas d'un foyer non imposable, le taux PAS sera nul ainsi que les acomptes. **Les montants des acomptes ne sont donc pas utilisables pour connaître le revenu du foyer de manière contemporaine. Mise à part une anticipation de la mise à jour des revenus nets imposables, le mécanisme des acomptes n'apporte pas plus d'information qu'actuellement pour le calcul contemporain des bases ressources.**

Suivre le même calendrier pour le calcul des bases ressources que pour le calcul des acomptes permettrait d'assurer une cohérence entre prélèvements fiscaux et droits à prestations sociales du point de vue des allocataires. Par exemple, une baisse de revenu en N-1 par rapport à N-2 conduira à une réduction des acomptes versés à partir de septembre N et pourrait donner lieu à révision des prestations sociales simultanément.

### *1.3.1.2. La modulation des acomptes n'apporte pas d'information mobilisable pour le calcul des bases ressources entre deux déclarations fiscales*

Pour améliorer la contemporanéité et l'adaptabilité du prélèvement de l'acompte aux variations de revenus, le contribuable pourra demander à l'administration de moduler son prélèvement contemporain pour l'ajuster à son évolution de revenus. Le contribuable déclarera une estimation du montant de ses revenus annuels, l'administration fiscale établira alors un nouvel échéancier en appliquant à ces revenus estimés un nouveau taux de prélèvement. La modulation pourra avoir lieu à la hausse comme à la baisse dans certaines conditions :

---

<sup>27</sup> Pour les revenus fonciers, est retenu le revenu net, après déduction des déficits fonciers imputables.



## Annexe II

- ◆ la modulation à la baisse sera autorisée dans le cas où un contribuable verra ses revenus fortement diminuer, afin d'éviter un prélèvement trop important ou des problèmes de trésorerie. La modulation à la baisse ne sera possible que lorsque le montant de l'acompte versé en l'absence de modulation serait significativement plus élevé qu'avec la modulation. L'écart sera apprécié de manière relative (plus de 10 % du second montant) et absolue (plus de 200 €). Une modulation à la baisse trop forte sera passible de sanctions, lorsque le montant versé sera inférieur de plus de 10 % à celui dû au vu de la déclaration de l'année suivante ;
- ◆ la modulation à la hausse sera autorisée mais ne sera pas obligatoire. Ce mécanisme est plus souple que la modulation à la baisse. Il ne fait l'objet d'aucune condition et permettra au contribuable de choisir librement son taux ou son montant de revenus faisant l'objet d'un acompte contemporain ;

Même si la modulation permettra un ajustement des acomptes au cours de l'année, les montants pris en compte pour le calcul seront à tout moment des montants annuels :

- ◆ L'acompte est déterminé en faisant l'hypothèse que les revenus de l'année N sont égaux aux revenus annuels N-2 puis N-1 à partir de septembre
- ◆ La modulation vise à réduire l'écart entre le revenu annuel estimé à partir des revenus N-1 ou N-2 et les revenus annuels de l'année N.

**Ainsi, ni les acomptes ni la modulation ne permettent de suivre le profil infra annuel des revenus.**

**La modulation permet toutefois de disposer d'une estimation anticipée du revenu annuel de l'année en cours sans attendre la déclaration de revenus. Mais cette information souffre de plusieurs limites qui ne permettent pas de l'utiliser pour le calcul des bases ressources :**

- ◆ asymétrie : les contribuables seront enclins à déclarer les baisses de revenus plus que les hausses. Le revenu modulé constitue donc une estimation infra annuelle asymétrique et ne permettrait pas d'assurer une équité dans l'attribution des prestations sociales si on l'intégrait dans les bases ressources. Par exemple, si deux personnes reçoivent des revenus très différents en N-1 mais identiques en N, celui qui connaîtra une progression pourrait ne pas la déclarer pour continuer à bénéficier de prestations ;
- ◆ la date de modulation est libre : l'estimation de revenus peut être déclarée tout au long de l'année. En tenir compte pour les prestations créerait aussi une différence de traitement entre le contribuable qui aura connaissance plus tôt d'une baisse de revenu et celui qui en aura connaissance tard, indépendamment de la date où la baisse de revenu se réalise financièrement ;
- ◆ la modulation s'appuie sur une estimation qui n'est par nature pas exacte puisqu'elle est réalisée alors que l'année n'est pas terminée. La sanction mise en place tend à décourager les fraudeurs. Les erreurs de déclaration restent possibles et tolérées, si la situation connue lors de la modulation était cohérente avec la baisse annoncée. Cela limite aussi les possibilités d'utiliser les estimations pour des ouvertures de droits à prestation sociale.

Par ailleurs, il existe dès aujourd'hui une possibilité de moduler les tiers provisionnels et versements mensuels mais elle diffère fondamentalement de la modulation introduite par le PAS. D'une part, du point de vue du contribuable, elle permet actuellement de prendre en compte des revenus connus et déclarés pour ajuster le versement a posteriori de l'impôt. D'autre part, du point de vue du Trésor, la modulation actuelle est neutre dans la mesure où elle concerne des ajustements financiers infra annuels alors que la modulation prévue par le PAS conduit à réduire (ou augmenter dans le cas de modulations à la hausse) les versements de l'année N au titre de l'impôt de l'année N qui sera régularisé en N+1.

**1.3.2. Une analyse par type de revenu ne permet pas d'identifier de source d'informations contemporaine sur les revenus fonciers, les rentes viagères à titre onéreux, les pensions alimentaires et les revenus de l'étranger**

**1.3.2.1. Les revenus fonciers des bases ressources calculées annuellement ou de la prime d'activité suivent les notions fiscales et ne peuvent pas être renseignés facilement par une autre source que la déclaration des revenus, ceux du RSA en diffèrent**

**1.3.2.1.1. Les revenus fonciers pris en compte dans les bases ressources calculées annuellement suivent les notions fiscales**

Toutes les prestations sociales étudiées intègrent dans leurs bases ressources, les revenus fonciers des foyers concernés, afin de définir l'éligibilité et le montant des prestations à verser.

Actuellement, pour les bases ressources mises à jour annuellement, la CNAF et la MSA utilisent principalement les montants transmis par la DGFIP dans le cadre du « *centre serveur national de transfert des données fiscales* » (CNTDF) (cf. paragraphe 2.2). La DGFIP dispose ainsi des revenus fonciers déclarés par le foyer fiscal.

Aux termes des articles R. 532-3 du code de la Sécurité sociale et R. 351-5 du code de la construction et de l'habitation, les revenus ou déficits fonciers utilisés par la CNAF et la MSA pour les bases ressources des prestations familiales ou des aides au logement sont déterminés en suivant les mêmes règles que pour leur prise en compte dans le revenu global (cf. encadré 5) : le revenu foncier net des charges ou après abattement de 30 % (dans le cas du micro foncier) est ajouté au revenu net alors que le déficit foncier lui est déduit, avec le même plafond que pour les impôts<sup>28</sup>.

Pour reconstituer les données de chaque allocataire, lorsque le foyer fiscal est composé d'un couple, la CNAF et la MSA divisent par deux le montant des revenus nets fonciers imposables pour le répartir entre les deux allocataires.

**Encadré 5 : Revenu net foncier imposable et impact sur le revenu net global**

Les revenus fonciers sont déclarés annuellement par les foyers fiscaux titulaires dans leur déclaration de revenus.

Les revenus fonciers proviennent de la location de propriétés bâties et non bâties de toute nature, dès lors qu'ils ne sont « *pas inclus dans les bénéfices d'une entreprise industrielle, commerciale ou artisanale, d'une exploitation agricole ou d'une profession non commerciale* » (article 14 du code général des impôts - CGI) et à l'exclusion des logements dont le propriétaire ou bailleur se réserve la jouissance comme résidence principale ou secondaire, des locations ou sous-locations de meublés ou des sous-locations d'immeubles nus (article 15 du CGI).

Le calcul du **revenu net foncier imposable** peut relever de deux régimes :

- **soit du régime réel d'imposition** : pour les contribuables dont les revenus fonciers bruts annuels dépassent 15 000€ ou ceux qui font le choix d'être imposés au régime réel, le montant des revenus net fonciers imposables est « *la différence entre le montant du revenu brut et le total des charges de la propriété*<sup>29</sup> » (article 28 du CGI). Ce revenu est comptabilisé dans le calcul du revenu global de l'année. Les déficits fonciers peuvent réduire ce revenu global<sup>30</sup> :

<sup>28</sup> Document « Suivi Tdf, acquisition des ressources, traitement des données fiscales », transmis par la CNAF.

<sup>29</sup> Les charges déductibles de la propriété sont énumérées à l'article 31 du CGI et comprennent notamment les frais de gestion et d'administration, certaines dépenses de travaux, les primes d'assurance ou encore les intérêts d'emprunt. Il existe en outre des charges spécifiques déductibles dans le cadre de régimes fiscaux incitatifs (« Périssol », « Besson », « Robien », « Borloo » notamment), énumérés également à l'article 31 du CGI.

## Annexe II

- les déficits fonciers qui résultent des dépenses déductibles autres que les intérêts d'emprunt peuvent être déduites du revenu global jusqu'à 10 700€ par an<sup>31</sup>, sous certaines conditions ;
  - les déficits fonciers qui excèdent la limite fixée ou résultent d'intérêts d'emprunt sont imputables sur les revenus fonciers des dix années suivantes.
- **soit du régime « micro-foncier »** (article 32 du CGI) : pour les contribuables dont les revenus fonciers bruts annuels ne dépassent pas 15 000 € qui le souhaitent, le revenu net foncier imposable est calculé comme le montant brut des revenus fonciers auquel est appliqué un abattement forfaitaire de 30 %. Dans ce cas, le revenu net foncier imposable s'ajoute au revenu global imposable de l'année.

*Source : Mission.*

### *1.3.2.1.2. Les revenus fonciers pris en compte dans les bases ressources calculées trimestriellement diffèrent entre RSA et prime d'activité*

Pour la déclaration trimestrielle de ressources pour la prime d'activité, les revenus fonciers pris en compte sont ceux de la déclaration fiscale N-2 (divisés par douze).

Pour la déclaration trimestrielle de ressources pour le RSA, les revenus fonciers sont pris en compte après déduction des charges qui ne contribuent pas à la conservation ou à l'augmentation du patrimoine. Les intérêts d'emprunt ne sont donc pas déduits. Les revenus fonciers déclarés pour le RSA diffèrent de ce fait des montants portés dans la déclaration fiscale.

### *1.3.2.1.3. La mission n'identifie pas de solution opérationnelle simple pour approcher les revenus fonciers contemporains par le patrimoine foncier*

Les fichiers de taxe foncière ou de taxe d'habitation constituent une piste évoquée par certains OPS pour apporter des informations sur les revenus fonciers.

**Pour ce qui concerne les montants de taxe foncière ou de taxe d'habitation**, ils apportent peu d'information sur la valeur locative du patrimoine foncier. Le rapport de la Cour des Comptes sur « *la gestion de la fiscalité directe locale par la DGFIP* » (janvier 2017) expose la méthode de calcul de la valeur locative :

- ◆ la valeur locative des propriétés non bâties résulte d'un tarif établi en 1960 par commune et par nature de culture ;
- ◆ la valeur locative cadastrale des propriétés bâties, distinguées selon leur destination (logement, professionnel, commercial,...) est fondée sur un tarif déterminé par zones homogènes du point de vue locatif. Afin d'établir ce tarif, des locaux représentatifs sont déterminés par catégorie et décrits dans des procès-verbaux datant le plus souvent de 1970. Les évaluations fiscales sont ensuite réalisées selon la méthode de comparaison avec ces locaux dits de référence (pour les habitations) ou locaux-types (pour les locaux professionnels). L'ensemble des locaux est classé et évalué, par comparaison à ces locaux de référence et en appliquant des coefficients correctifs tenant compte des caractéristiques de chaque local.

---

<sup>30</sup> En application du 3° du I de l'article 156 du CGI.

<sup>31</sup> Limite fixée par le 3° du I de l'article 156 du CGI, pouvant être portée à 15 300€ pour un déficit constaté sur un logement soumis au régime fiscal dit « Périssol », selon le 1° du I de l'article 31 du CGI.

**La valeur locative est donc toujours calculée aujourd'hui à partir des conditions du marché locatif de 1970 pour les propriétés bâties, et de 1960 pour les propriétés non bâties**, corrigées en 1980 par l'application d'un coefficient dit « d'actualisation », spécifique à chaque département, censé refléter l'évolution du marché locatif au niveau départemental entre 1970 et 1980, généralement différent pour les locaux d'habitation et pour les locaux commerciaux.

Le processus en cours de révision générale des bases vise à remédier aux écarts accumulés depuis des décennies entre les valeurs locatives fiscales et les valeurs économiques, les nouvelles modalités retenues pour le calcul de la valeur locative consistant à multiplier une surface par un prix en référence à une grille tarifaire dans une optique de clarification, de simplification et d'homogénéisation.

L'information du paiement d'une taxe foncière sans paiement de la taxe d'habitation pour ce bien pourrait en théorie permettre de savoir si un foyer fiscal est susceptible de percevoir un revenu foncier ou de disposer d'un bien immobilier non productif de revenus.

Un autre usage de ces données serait que les organismes prestataires disposent de la liste des foyers fiscaux ne payant pas d'impôt foncier, afin de limiter la prise en compte des revenus fonciers aux autres foyers.

Ainsi, une information sur les foyers payant la taxe foncière et éventuellement la taxe d'habitation permettrait d'opérer des contrôles sur l'existence d'un patrimoine, de revenus fonciers ou de simplifier la déclaration en leur absence. En première analyse, cette information semble présenter plusieurs difficultés, à la fois sur son délai de disponibilité et sur la capacité à l'affecter aux foyers concernés du fait des indivisions ou sociétés civiles immobilières.

La mission ne juge par ailleurs pas envisageable de demander une déclaration du patrimoine foncier à tous les allocataires pour en déduire un revenu, nécessairement à partir de règles forfaitaires.

**Ainsi, la meilleure information disponible sur les revenus fonciers reste le montant déclaré annuellement dans la déclaration de revenus.**

### ***1.3.2.2. Les rentes viagères à titre onéreux sont connues par le biais des déclarations des revenus annuelles à l'administration fiscale***

#### ***1.3.2.2.1. Comme pour les revenus fonciers, les rentes viagères à titre onéreux rentrant dans les bases ressources calculées annuellement sont identiques à celles prises en compte pour l'assiette fiscale***

Les rentes viagères à titre onéreux<sup>32</sup> (RVTO) correspondent au versement périodique (mensuel, trimestriel ou annuel) d'une somme par une personne dite « débirentier », engagée contractuellement auprès d'une autre personne dite « crédirentier », jusqu'au décès de ce dernier, en contrepartie de la cession d'un bien (mobilier ou immobilier) ou d'un capital (somme d'argent). Les RVTO peuvent également résulter d'une décision de justice et être versées comme dommages-intérêts.

Une RVTO est soumise à l'impôt sur le revenu même lorsqu'elle provient d'une source étrangère imposable en France.

---

<sup>32</sup> L'article 1968 du code civil les définit ainsi : « La rente viagère peut être constituée à titre onéreux, moyennant une somme d'argent, ou pour une chose mobilière appréciable, ou pour un immeuble ».

## Annexe II

Les RVTO sont considérées comme un revenu mais ne sont imposables « *que pour une fraction de leur montant* », en fonction de l'âge du crédictaire au moment de la date d'« *entrée en jouissance de la rente* »<sup>33</sup> :

- ◆ moins de 50 ans : 70% du montant ;
- ◆ de 50 à 59 ans inclus : 50% du montant ;
- ◆ de 60 à 69 ans inclus : 40% du montant ;
- ◆ plus de 69 ans : 30% du montant.

Les contribuables déclarent chaque année le montant total des rentes perçues par tous les membres du foyer fiscal en fonction de l'âge qu'avait chaque bénéficiaire au moment de l'entrée en jouissance de la rente. L'administration calcule automatiquement la fraction imposable, qui restera invariable (jusqu'au décès d'un membre du foyer)<sup>34</sup>.

Actuellement, la CNAF et la MSA utilisent principalement les montants transmis par la DGFIP dans le cadre du CNTDF (cf. paragraphe 2.2). La DGFIP dispose ainsi des revenus de RVTO déclarés par le foyer fiscal.

Les revenus des RVTO sont pris en compte par la CNAF et la MSA suivant les mêmes règles que pour la détermination du montant de rente imposable : le montant brut des rentes en fonction de l'âge de chaque bénéficiaire du foyer au moment de son entrée en jouissance est collecté auprès de la DGFIP, la CNAF et la MSA y appliquent l'abattement correspondant à chaque tranche d'âge<sup>35</sup> et ajoute le montant des rentes obtenu au revenu net.

Pour reconstituer les données de chaque allocataire, lorsque le foyer fiscal est composé d'un couple, la CNAF et la MSA divisent par deux le montant des rentes imposables et le répartissent entre les deux allocataires.

### *1.3.2.2.2. Les RVTO prises en compte pour le RSA et la prime d'activité peuvent être déterminées annuellement à partir de la déclaration fiscale*

Les RVTO prises en compte pour le RSA ou la prime d'activité s'appuient aussi sur le montant perçu des rentes sans y appliquer d'abattement. Ce montant peut être calculé annuellement à partir de la déclaration de revenus avec un certain retard par rapport à la déclaration trimestrielle actuelle.

### *1.3.2.2.3. Les RVTO seront quasiment toutes soumises à l'acompte modulable, une information contemporaine infra annuelle ne sera donc pas disponible au travers des sources fiscales*

Dans le cadre du PAS, les RVTO seront soumises à un prélèvement d'acomptes contemporains qui seront calculés par l'administration fiscale et payés par le crédictaire (cf. paragraphe 1.3.1 sur la description du mécanisme des acomptes). Le revenu de référence utilisé pour le calcul du montant de l'acompte est le montant des rentes imposables après abattement (cf. *supra* pour les taux d'abattement en fonction de l'âge), auquel est appliqué le taux de prélèvement contemporain.

---

<sup>33</sup> Article 158-6 du CGI.

<sup>34</sup> La fraction imposable de la rente viagère constituée au profit de deux conjoints et réversible au profit du conjoint survivant, est déterminé par l'âge selon la situation la plus favorable : âge du plus âgé des époux au moment de l'entrée en jouissance de la rente pendant la durée du mariage ou âge du survivant à partir du décès d'un conjoint.

<sup>35</sup> Document « Suivi Tdf, acquisition des ressources, traitement des données fiscales », transmis par la CNAF.

## Annexe II

Le montant imposable d'une rente n'a pas vocation à être variable par définition, car l'abattement est fixé définitivement en fonction de l'âge du bénéficiaire lors de l'entrée en jouissance de la rente. En revanche, un foyer fiscal peut connaître une augmentation du montant total de ses rentes d'une année sur l'autre, si l'un des membres du foyer devient crédirentier d'une nouvelle rente. Dans ce cas, le taux de l'acompte pourra être modulé selon le mécanisme exposé précédemment (cf. paragraphe 1.3.1.2).

### **1.3.2.3. Les pensions alimentaires entrant dans les bases ressources annuelles ou du RSA sont proches de celles de la déclaration de revenus**

#### **1.3.2.3.1. Les pensions alimentaires reçues et versées rentrant dans les bases ressources calculées annuellement sont identiques à celles prises en compte pour l'assiette fiscale**

La notion d'obligation alimentaire est imposée par le code civil et recouvre au sens juridique les besoins fondamentaux d'une personne (nourriture, logement, soin etc.). Elle s'applique de manière réciproque entre ascendants et descendants ; entre gendre/belle-fille et beau-père/belle-mère<sup>36</sup>. Les pensions alimentaires peuvent être versées en espèces ou en nature « *dans la proportion du besoin de celui qui les réclame, et de la fortune de celui qui les doit*<sup>37</sup> ». Ainsi deux conditions sont requises pour le versement d'une pension alimentaire :

- ◆ le besoin du créancier d'obtenir les moyens d'assumer son existence ;
- ◆ la capacité du débiteur à fournir une pension, en plus de satisfaire ses besoins essentiels.

Dans le cas d'un jugement de divorce ou de séparation de corps, des dispositions particulières prévoient également l'obligation de versement de pensions alimentaires ou de prestations compensatoires<sup>38</sup> entre les époux ou ex-époux et des parents envers leurs enfants.

Les pensions alimentaires relèvent de situations entre particuliers qui peuvent être conflictuelles (cas d'un divorce) et confidentielles. Leur paiement ne fait pas intervenir de tiers payeur professionnel. Elles ne sont pas soumises aux prélèvements sociaux<sup>39</sup>.

**De manière presque symétrique, les pensions alimentaires reçues et versées sont ajoutées ou déduites du revenu imposable et des bases ressources.**

Les **pensions alimentaires reçues** sont soumises à l'impôt sur le revenu et déclarées pour chaque membre bénéficiaire du foyer fiscal sur la déclaration des revenus. Le montant de pensions alimentaires reçues à déclarer est net des dépenses occasionnées par leur perception<sup>40</sup>. Pour obtenir le montant imposable des pensions alimentaires, l'administration fiscale applique un abattement de 10 % sur les montants déclarés<sup>41</sup>.

---

<sup>36</sup> Selon l'article 206 du code civil, cette obligation « *cesse lorsque celui des époux qui produisait l'affinité et les enfants issus de son union avec l'autre époux sont décédés.* »

<sup>37</sup> Article 208 du code civil.

<sup>38</sup> Article 270 du code civil : « *L'un des époux peut être tenu de verser à l'autre une prestation destinée à compenser, autant qu'il est possible, la disparité que la rupture du mariage crée dans les conditions de vie respectives.* »

<sup>39</sup> Évaluation préalable sur le projet de loi de finances 2017 (partie 2, sous partie 2, paragraphe 1.C, p.48)

<sup>40</sup> Frais de procès pour le paiement d'une pension suite à un divorce ou revalorisation d'une pension.

<sup>41</sup> Ce dernier doit respecter deux conditions :

- ◆ ne pas être inférieur à 379 € pour chaque bénéficiaire mais si la pension est inférieure à 379 €, la déduction est limitée au montant de la pension ;
- ◆ ne pas dépasser 3715 € par foyer.

## Annexe II

Le montant de la pension alimentaire perçue n'est à déclarer que si le débiteur mentionne cette pension pour déduction sur sa déclaration et dans la limite du montant qu'il peut déduire.

Certaines pensions alimentaires reçues sont néanmoins exonérées d'impôt sur le revenu, comme par exemple la pension versée par des parents pour les frais d'entretien d'un enfant majeur, infirme et sans ressources ou les sommes non déductibles des revenus du débiteurs, soit la partie au-delà d'un certain montant.

Les **pensions alimentaires versées** sont déclarées par le contribuable débiteur lorsqu'elles concernent des personnes qui ne sont pas à sa charge fiscalement comme des charges déductibles. Elles viendront réduire le revenu global du foyer fiscal<sup>42</sup> sous certaines conditions :

- ◆ le contribuable doit apporter la preuve du versement de la pension (sauf pour l'accueil d'un ascendant ou descendant sans ressources, qui permet de déduire du revenu global du foyer, sans justification, la somme forfaitaire de 3 411 € par personne recueillie) ;
- ◆ dans le cas de pensions alimentaires versées à des enfants majeurs, la loi limite le montant des déductions possibles ;
- ◆ dans le cas de pensions alimentaires versées suite à une décision de justice, le montant versé et déclaré est automatiquement majoré de 25% par l'administration fiscale<sup>43</sup> ;
- ◆ le montant déductible des pensions alimentaires versées à un enfant de majeur est limité à 5 738€ par enfant et par an.

Toutes les prestations sociales étudiées intègrent dans leurs bases ressources, les pensions alimentaires reçues et versées par les foyers concernés. Pour celles dont la base ressources est annuelle, actuellement, la CNAF et la MSA utilisent principalement les montants des pensions alimentaires reçues et versées transmis par la DGFIP dans le cadre du CNTDF (cf. paragraphe 2.2) et opère certains retraitements.

Les montants des **pensions alimentaires reçues** sont pris en compte par la CNAF et la MSA tels qu'ils sont déclarés sur la déclaration de revenus des allocataires après abattement de 10 % comme pour les impôts.

Les montants des **pensions alimentaires versées et déductibles** du revenu global sont pris en compte par la CNAF tels qu'ils sont déclarés sur la déclaration globale de revenus des allocataires selon deux catégories et avec application de la majoration de 25 % le cas échéant.

### *1.3.2.3.2. Les bases ressources de la prime d'activité se limitent aux pensions alimentaires versées en numéraire*

Les pensions alimentaires font partie de la base ressources du RSA pour la partie versée en numéraire comme pour l'aide apportée en nature. Les différentes exonérations ou seuils peuvent créer des écarts entre les montants déclarés sur la déclaration de revenus et les revenus déclarés pour le calcul du RSA.

Par contre, selon les documents transmis par la CNAF, la base ressources de la prime d'activité se limite aux pensions alimentaires versées en numéraire.

---

<sup>42</sup> Énumération limitative des cas de pensions alimentaires déductibles au 2° du II de l'article 156 du CGI.

<sup>43</sup> Le montant imposable des pensions alimentaires perçues par un contribuable suite à une décision de justice n'est soumis à aucune majoration.

## Annexe II

### 1.3.2.3.3. *Les pensions alimentaires ne font pas l'objet d'une déclaration sociale*

La mise en place du PAS prévoit d'appliquer aux pensions alimentaires le mécanisme d'acompte contemporain calculé par la DGFIP et versé par le contribuable bénéficiant de la pension alimentaire déclarée (cf. paragraphe 1.3.1). Comme indiqué plus haut, les acomptes modulables ne pourront pas permettre de disposer d'une information contemporaine sur les pensions alimentaires.

Par ailleurs, les pensions alimentaires ne sont pas soumises à cotisations sociales et ne font donc pas l'objet d'une déclaration sociale.

Aussi, après la mise en place du PAS, les montants de pensions alimentaires resteront connus de manière annuelle par le biais de la déclaration annuelle des revenus à l'administration fiscale.

### 1.3.2.4. *Revenus de l'étranger*

#### 1.3.2.4.1. *Les règles d'imposition des revenus de l'étranger distinguent trois situations*

Les contribuables français domiciliés fiscalement en France sont imposés sur l'ensemble de leurs revenus, qu'ils proviennent de source française ou étrangère. Les revenus en provenance de l'étranger peuvent être de trois natures :

#### ◆ **des revenus salariaux de salariés détachés à l'étranger**

Les revenus salariaux perçus par les salariés au titre de leur activité à l'étranger, lorsqu'ils sont envoyés à l'étranger par leur employeur, sont exonérés d'impôt<sup>44</sup> pour les titulaires d'un contrat de travail, qui ne travaillent ni en France ni dans l'État d'établissement de l'employeur et dont l'employeur est établi en France, dans un autre État de la communauté européenne ou dans un État faisant partie de l'Espace économique européen ayant conclu une convention fiscale avec la France.

Selon certaines conditions détaillées dans l'article 81-A-II du CGI, les salariés détachés à l'étranger peuvent bénéficier d'une exonération totale sur les rémunérations perçues au titre de leur activité à l'étranger ou être imposés uniquement sur la rémunération qu'ils auraient perçue s'ils avaient exercé leur activité en France. Dans les deux cas, le montant des rémunérations exonérées est indiqué par le contribuable dans la déclaration annuelle complémentaire de ses revenus (déclaration 2042 C). Ces montants sont pris en compte pour le calcul du taux effectif<sup>45</sup>.

#### ◆ **Les revenus des salariés impatriés**

Les salariés et dirigeants sont dits impatriés s'ils sont appelés de l'étranger à occuper un poste dans une entreprise établie en France ou s'ils sont directement recrutés à l'étranger par une entreprise établie en France.

---

<sup>44</sup> Article 81 A I du CGI.

<sup>45</sup> L'impôt est calculé sur le montant total des revenus du contribuable mais il n'est dû qu'en proportion de la part que représentent les revenus effectivement imposables en France dans le montant total des revenus.



## Annexe II

Ils disposent d'une exonération d'impôts sur leur prime d'impatriation<sup>46</sup> et sur la fraction de rémunération correspondant à l'activité exercée à l'étranger<sup>47</sup>. Le montant des salaires exonéré d'impôts est retenu pour le calcul du revenu fiscal de référence. Ce montant est déclaré par le contribuable dans la déclaration annuelle complémentaire de ses revenus (la déclaration 2042 C).

### ◆ **Les revenus de source étrangère ou encaissés à l'étranger**

Les revenus de source étrangère sont les revenus encaissés hors de France ou reçus directement d'un autre territoire.

En fonction des conventions fiscales conclues par la France avec la plupart des pays étrangers, les modalités d'imposition des revenus de source étrangère prévoient une élimination de la double imposition grâce à :

- l'octroi d'un crédit d'impôt dont le montant peut être :
  - égal au montant de l'impôt français ;
  - ou égal au montant de l'impôt étranger (imposition dite « partagée »).
- l'exonération des revenus de source étrangère en France, avec prise en compte de leur montant pour fixer le taux d'impôt sur le revenu des autres revenus du foyer.

Les contribuables imposables en France doivent déclarer l'ensemble de leurs revenus provenant de l'étranger sur la déclaration fiscale 2047 puis les reporter dans les cases correspondantes de la déclaration 2042. La déclaration 2047 permet de distinguer chaque catégorie de revenus, leur origine et leur montant, afin qu'ils soient ajoutés, le cas échéant, aux revenus de même nature perçus de source française.

#### *1.3.2.4.2. Avec la mise en place du PAS, les salaires provenant de l'étranger seront soumis à la retenue à la source dans deux situations*

Les revenus de source étrangère ouvrant droit à un crédit d'impôt égal au montant de l'impôt français ne seront pas soumis au PAS mais seront pris en compte dans le calcul de l'impôt sur les autres revenus du foyer fiscal. Il en va de même pour les revenus de source étrangère exonérés dont le montant est pris en compte pour la fixation du taux.

Parmi les revenus de source étrangère ouvrant droit à un crédit d'impôt égal au montant de l'impôt étranger :

- ◆ les revenus de capitaux mobiliers, cessions de valeurs mobilière et plus-values immobilières ne sont pas soumises à un prélèvement contemporain ;
- ◆ les salaires, traitements, pensions, revenus de remplacement, revenus de travailleurs indépendants et revenus fonciers seront soumis à un versement contemporain, dans le cas général par des acomptes contemporains. Dans deux cas, ils sont soumis à la retenue à la source :
  - **les salaires payés par un employeur situé à l'étranger dans le cas d'une activité exercée en France** : il s'agit de salaires perçus par un résident français en contrepartie d'une activité professionnelle exercée en France et payée par un employeur situé à l'étranger. Le montant du prélèvement à la source sera prélevé par l'employeur à l'étranger et reversé à l'administration fiscale française, le cas échéant par l'intermédiaire d'un représentant qu'il désigne ;

---

<sup>46</sup> Conditions détaillées au I-1 de l'article 155B du CGI.

<sup>47</sup> Selon le I-2 de l'article 155B du CGI

## Annexe II

- **les salaires de source étrangère payés par un employeur situé en France** : il s'agit de salaires touchés par un résident français en contrepartie d'une activité exercée temporairement<sup>48</sup> à l'étranger et payée par un employeur situé en France. Les revenus salariaux perçus par le contribuable temporairement à l'étranger s'ajouteront à ses revenus perçus en France, dans le cadre de la retenue à la source.

### 1.3.2.4.3. *La CNAF et la MSA utilisent les informations fiscales et les complètent par des appels directs pour obtenir davantage de détail le cas échéant*

- ◆ **Les montants des salaires et pensions de source étrangère exonérés d'impôt, les salaires des détachés à l'étranger exonérés et les salaires et primes de salariés impatriés exonérés** déclarés par les contribuables (déclaration 2042C) sont transmis par la DGFIP à la CNAF et à la MSA dans le cadre du CNTDF. La CNAF et la MSA les intègrent ainsi dans les bases ressources au titre des « *salaires perçus hors de France* », en suivant les mêmes règles que l'administration fiscale.
- ◆ **Les revenus de source étrangère, autres que salaires et pensions**, qui sont exonérés et retenus pour le calcul du taux effectif, sont déclarés à l'administration fiscale (déclaration 2042K) et transmis à la CNAF et la MSA. La CNAF fait ensuite un appel direct de ressources spécifiques auprès des personnes ayant perçus des revenus hors de France afin de connaître les montants perçus et la nature des revenus pour chaque membre du foyer. Les montants reçus de la DGFIP sont utilisés à des fins de contrôle mais ne figurent pas dans la déclaration de ressources pré remplie<sup>49</sup>.

**Par ailleurs, les revenus de personnes non domiciliées en France retenus pour le calcul du taux moyen d'imposition** sont déclarés auprès de l'administration fiscale (déclaration 2042C), transmis dans le cadre du CNTDF et utilisés par la CNAF et la MSA selon des règles spécifiques. Le montant de la rubrique correspondante (TM) est la somme de revenus français et de revenus étrangers, elle est utilisée par la CNAF, qui soustrait de ce montant les revenus français et fait ensuite un appel direct de ressources spécifiques auprès des personnes concernées afin de connaître les montants et la nature des revenus de source étrangère pour chaque membre du foyer. En cas d'absence de déclaration dans cette rubrique et présence du code de traitement des « *non-résidents* », la CNAF considère qu'il s'agit de revenus étrangers. Elle fait alors un appel direct de ressources spécifiques pour compléter les déclarations de ressources.

**En conclusion, compte tenu de l'impossibilité d'utiliser les acomptes pour apprécier les revenus contemporains (cf. paragraphe 1.3.1), la seule information contemporaine sur les niveaux de revenu concernera les salaires de source étrangère soumis à la retenue à la source.** Plus précisément, il s'agit des salaires payés par un employeur situé à l'étranger dans le cas d'une activité exercée en France ou de source étrangère payés par un employeur situé en France, uniquement lorsque les revenus de source étrangère ouvrent droit à un crédit d'impôt égal au montant de l'impôt étranger. Seuls ceux-ci pourraient être mensualisés dans les bases ressources. **Les autres revenus ne peuvent être connus que par la déclaration annuelle.**

---

<sup>48</sup> Le salarié reste en règle générale imposable en France si la mission à l'étranger est temporaire, sous réserve de la convention fiscale conclue par la France.

<sup>49</sup> Document de la CNAF « Suivi Tdf », sur le traitement de l'appel de ressources spécifique classique et bis (p.14)

#### **1.4. L'information restera annuelle pour les autres revenus imposables**

Les autres revenus imposables ne seront pas modifiés par le PAS. Deux catégories peuvent être distinguées :

- ◆ les revenus de capitaux mobiliers et les plus-values immobilières et afférentes à des biens mobiliers qui sont déjà en prélèvement contemporain ;
- ◆ les plus-values de cession de valeurs mobilières et les revenus de l'actionnariat salariés qui restent imposés au moment du solde de l'impôt.

##### **1.4.1. Le prélèvement contemporain ne s'accompagne pas d'une information infra annuelle facilement mobilisable**

Les revenus de capitaux mobiliers et les plus-values immobilières et afférentes à des biens mobiliers sont déjà en prélèvement contemporain.

Les revenus sur les capitaux mobiliers sont soumis à un prélèvement forfaitaire obligatoire non libératoire (revenus des actions et parts, produits des contrats d'assurance-vie, produit des titres non cotés détenus dans un plan d'épargne en actions-PEA, intérêts et autres produits de placement à revenu fixe) ou libératoire pour certains produits d'assurance-vie, d'épargne solidaire, de placement à revenu fixe. Lorsque le prélèvement n'est pas libératoire, il est suivi d'une régularisation lors du versement de l'impôt. De plus, ces revenus sont pris en compte dans le calcul du taux progressif.

Ces revenus sont pris en compte pour les bases ressources calculées annuellement avec les mêmes règles que pour l'impôt sur le revenu, en particulier l'abattement de 40 % sur les revenus des actions et parts et des produits des titres non cotés d'un PEA et l'abattement de 4 600 ou 9 200€ sur certains produits d'assurance-vie sont appliqués de la même manière. Les revenus sont pris en compte dans leur totalité pour le RSA. Ils s'appuient sur la déclaration fiscale pour la prime d'activité.

Pour ces deux types de revenus, la DGFIP n'a pas indiqué à la mission disposer d'informations sur ces revenus en cours d'année.

##### **1.4.2. Les plus-values de cession de valeurs mobilières et les revenus de l'actionnariat salarié ne sont disponibles qu'annuellement dans les sources fiscales**

La DGFIP collecte annuellement des informations sur les cessions de valeurs mobilière mais pas sur les plus ou moins-values correspondantes. Leur déclaration est réalisée par le contribuable.

Les revenus de l'actionnariat salarié sont soumis à cotisation sociale et sont aussi déclarés par le biais de la DSN. Une étude serait nécessaire pour apprécier si les données présentes en DSN suffiraient pour connaître de manière contemporaine le montant de ces revenus à prendre en compte pour le calcul des bases ressources.

#### **1.5. Les revenus non imposables hors prestations sociales ne peuvent être connus que sur la base d'une déclaration annuelle des bénéficiaires**

En dehors des prestations sociales, d'autres revenus non imposables font partie des bases ressources de certaines prestations ou minima, comme le RSA.

## Annexe II

Il s'agit principalement des revenus du patrimoine exonérés d'impôts : livret A, compte épargne logement, livret jeune, livret épargne populaire, livret développement durable, compte épargne entreprise, livret entreprise et de revenus provenant des organismes internationaux.

En l'absence de déclaration fiscale ou sociale, il n'existe pas de source d'information naturelle sur ces informations hormis une déclaration du bénéficiaire. Compte tenu du mode de calcul annuel des intérêts, cette déclaration ne peut être qu'annuelle. Le fichier national des comptes bancaires et assimilés (FICOBA) de la DGFIP recense pour chaque contribuable la possession d'un de ces livrets, sans disposer du montant. Ainsi, même si FICOBA ne permet pas de disposer du montant de revenu ou de patrimoine sur les livrets exonérés, l'information de la possession d'un tel fichier pourrait être mobilisée à des fins de contrôle.

Les revenus provenant des organismes internationaux, de missions diplomatiques ou consulaires sont exonérés d'impôt et ne sont pas retenus pour le calcul du taux effectif. Les bénéficiaires de ces revenus doivent néanmoins cocher une case spécifique de leur déclaration de revenus annuelle (déclaration 2042C) pour en informer l'administration fiscale. Dans le cadre de la procédure CNTDF, la DGFIP transmet cette rubrique à la CNAF et à la MSA. Si la case est cochée, la CNAF fait un appel direct de ressources spécifiques auprès des personnes concernées pour compléter les informations transmises par le CNTDF.

## 2. Des échanges de données renforcés sont indispensables pour moderniser la délivrance des prestations sociales

### 2.1. Pour accélérer la prise en compte des revenus et sécuriser les flux, en dehors de PASRAU, le besoin de données fiscales restera un besoin annuel

L'analyse des informations disponibles sur les différents types de revenus laisse apparaître les voies d'accélération de la prise en compte des revenus pour la délivrance des prestations sociales.

Plusieurs catégories de revenus peuvent être distinguées, en termes de canal déclaratif et de fréquence de mise à jour (cf. tableau 2) :

- ◆ **les revenus salariaux**, pour lesquels la DSN est la source à privilégier pour disposer de données mensuelles, avec quelques cas particuliers :
  - les employeurs publics devraient rejoindre ce mode déclaratif pour 2020, les rémunérations qu'ils versent seront déclarées dans PASRAU en 2018 et 2019 mais cette information ne pourra pas être utilisée par les organismes versant des prestations sans évolution de PASRAU ;
  - certains revenus salariaux ne sont pas disponibles en DSN, comme les salaires versés par des mandataires sociaux ou par les particuliers employeurs. L'information mensuelle sera disponible dans PASRAU. Pour les particuliers employeurs, les salaires pourraient aussi être connus directement auprès de l'Acoss. Quelle que soit la source d'information, ces salaires sont parfois déclarés tardivement, ce qui peut fausser la situation des salariés. Ce sujet doit être approfondi pour mesurer les risques d'un pré-remplissage erroné.
- ◆ **les prestations sociales** (imposables ou non imposables) : ces revenus, de nature mensuelle, pourraient être transmis aux organismes versant des prestations sous condition de ressources. Cela nécessiterait un système d'échanges entre organismes ;
- ◆ **les autres revenus imposables (hors revenus des indépendants)** restent connus annuellement par la déclaration de revenus ;

## Annexe II

- ◆ **les revenus non imposables** ne pourraient être connus qu'annuellement par des déclarations des bénéficiaires ou par la mise en place d'une centralisation de ces montants pour les revenus financiers exonérés d'impôt.

Ainsi la prise en compte accélérée des revenus dans la mise à jour des bases ressources ne pourra porter que sur les revenus salariaux et sur les prestations sociales. Les autres revenus<sup>50</sup> resteront connus à un rythme annuel.

Du point de vue des données fiscales :

- ◆ les revenus hors salaires et prestations sociales garderont un rythme annuel<sup>51</sup> ;
- ◆ les prestations sociales imposables rassemblées par PASRAU présenteront un intérêt pour la sphère sociale mais ne pourront pas être utilisées dans l'état actuel. Elles s'inscrivent dans le besoin plus large d'échanges des montants de prestations sociales ;
- ◆ les salaires gagneront à être mobilisés par le biais de la DSN.

**Tableau 2 : Synthèse des sources d'information et fréquence de mise à jour par type de revenu**

Type de revenu	Revenu	Sources possibles	Fréquence de l'information	Disponibilité de l'information
Revenus salariaux déclarés par des tiers	employeurs privés et certains établissements publics	DSN à partir de 2017	Mensuelle	15 M+1
	dispositifs simplifiés de déclaration	introduit en DSN en 2017/2018	Mensuelle	15 M+1
	employeurs publics (hormis certains établissements publics)	PASRAU jusqu'en 2019 sans pouvoir distinguer par type de revenu puis DSN à partir de 2020	Mensuelle	15 M+1
	particuliers employeurs	PASRAU sans le type de revenu Ou CESU et Pajemploi (Acosse)	Mensuelle	Quelques mois de délai
	Autres revenus salariaux hors DSN (versés par les mandataires sociaux par exemple)	PASRAU	Mensuelle	10 M+1
Prestations sociales imposables	IJ imposables	PASRAU (net imposable, non typé) ou Régimes maladie	Mensuelle	10 M+1 pour PASRAU
	allocations chômage	PASRAU (net imposable, non typé) ou Pôle emploi	Mensuelle	10 M+1 pour PASRAU

<sup>50</sup> Sans tenir compte des revenus d'activité des indépendants, qui sont traités dans une autre annexe.

<sup>51</sup> Pour ce qui concerne les pensions, les pensions de retraite, les rentes viagères à titre gratuit pourront être connues mensuellement alors que les rentes viagères à titre onéreux, comme les rentes constituées auprès de compagnies d'assurances moyennant le versement d'un capital ne seront connues qu'annuellement.

## Annexe II

Type de revenu	Revenu	Sources possibles	Fréquence de l'information	Disponibilité de l'information
	Retraites	PASRAU (net imposable, non typé) Ou Régimes retraite Ou EIRR	Mensuelle	10 M+1 pour PASRAU
Prestations sociales non imposables		Échanges croisés à construire	Mensuelle	-
Autres revenus imposables	Revenus fonciers	Déclaration de revenus	Annuelle	Déclaration N-1 en mai/juin N
	RVTO	Déclaration de revenus	Annuelle	Déclaration N-1 en mai/juin N
	Pensions alimentaires	Déclaration de revenus	Annuelle	Déclaration N-1 en mai/juin N
	Revenus de l'étranger	Déclaration de revenus dans le cas général	Annuelle	Déclaration N-1 en mai/juin N
	Revenus des indépendants	Cf. annexe sur les indépendants-		
	Revenus du patrimoine (hors revenus fonciers)	Déclaration de revenus	Annuelle	Déclaration N-1 en mai/juin N
Autres revenus non imposables	Revenus de livrets exonérés d'impôt	Déclaration effectuée par le demandeur de la prestation	-	-
	Organismes internationaux	Déclaration effectuée par le demandeur de la prestation		

*Source : Mission.*

## **2.2. Le besoin de données fiscales des organismes portera sur les revenus annuels hors salaires et prestations sociale, le CNTDF permet d'y répondre pour les bases ressources calculées annuellement**

### **2.2.1. Les échanges par le CNTDF répondent aux besoins de données fiscales de la CNAF et de la MSA pour les bases ressources calculées annuellement**

#### **2.2.1.1. La procédure CNTDF permet la mise à disposition des informations fiscales**

Les transferts de données fiscales aux organismes de Sécurité sociale sont régis par le décret 2002-771 du 3 mai 2002. La procédure de transfert ainsi créée a pour objet de communiquer sur support informatique à ces organismes et services les informations fiscales nécessaires à l'exécution des finalités figurant à l'article L. 152 du livre des procédures fiscales, dans le cadre de leurs missions légales et dans le respect des dispositions de l'article R. 152-1 de ce même livre. Les informations échangées sont celles qui sont nécessaires :

- « 1° à l'appréciation des conditions d'ouverture et de maintien des droits aux prestations ;
- 2° au calcul des prestations ;
- 3° à l'appréciation des conditions d'assujettissement aux cotisations et contributions ;
- 4° à la détermination de l'assiette et du montant des cotisations et contributions ainsi qu'à leur recouvrement ;
- 5° au recouvrement des prestations indûment versées ;

## Annexe II

6° à l'appréciation des conditions d'ouverture et de maintien des prestations versées dans le cadre de leur mission légale en matière d'action sanitaire et sociale ;

7° au calcul des prestations versées dans le cadre de leur mission légale en matière d'action sanitaire et sociale. »<sup>52</sup>

L'accès à cette procédure est ouvert sur adhésion à l'ensemble des organismes et services visés par le décret, qui sont tenus d'accepter les règles d'ordre technique, fonctionnel, structurel et financier définies par une convention. La procédure est mise en œuvre dans le cadre d'un centre serveur unique dénommé « *centre national de transfert des données fiscales* » (CNTDF) hébergé par la DGFIP. Il effectue les opérations liées à la gestion des transferts informatisés des informations demandées par les partenaires ayant adhéré et signé une convention.

Aux termes de l'arrêté du 25 septembre 2008, la CNAF et la MSA reçoivent de la DGFIP les données relatives aux ressources déclarées par les bénéficiaires à l'administration fiscale dans le cadre du CNTDF. Les informations transmises sont exclusivement utilisées:

- ◆ « - soit pour apprécier l'ouverture ou le maintien des droits des allocataires bénéficiant de prestations sous conditions de ressources et, s'il y a lieu, le calcul de ces droits ;
- ◆ - soit pour engager une procédure de contrôle a posteriori des ressources des ménages bénéficiant de prestations ou allocations servies sous condition de ressources. »

### **2.2.1.2. L'échange a lieu deux fois par an en batch pour la CNAF et la MSA, ce qui limite l'automatisation totale de l'alimentation des bases ressources**

L'acquisition et le traitement des données fiscales décrit par la CNAF<sup>53</sup> et la MSA est réalisé grâce à la constitution d'un fichier dit « *d'appel* » transmis par la CNAF et la MSA à la DGFIP, regroupant les informations permettant d'identifier les individus dont elle souhaite recevoir les informations fiscales. Le fichier d'appel contient à la fois le NIR et les informations d'état civil des membres de chaque foyer au sens social (cf. encadré 6).

La DGFIP assure la recherche d'identité des individus appelés par la mise en correspondance du NIR et l'état civil et du numéro « simplification des procédures d'imposition »-SPI (identifiant fiscal national individuel) utilisé par l'administration fiscale. Les données fiscales sont ajoutées à un fichier ne contenant pas le NIR mais un numéro de liaison commun avec la CNAF ou la MSA. Elles sont détaillées au niveau des cases de la déclaration et portent sur l'ensemble du foyer. Cela constitue le fichier retour.

En 2017, une évolution permettra d'identifier les revenus de chaque conjoint dans le retour de la DGFIP en précisant auquel des deux conjoints correspond le déclarant 1 et auquel correspond le déclarant 2. Cette évolution, à la demande des OPS, a vocation à faciliter la reconstitution des données fiscales par individu préalable au regroupement en foyers sociaux.

Plusieurs fichiers produits au CNTDF sont adressés à la CNAF ou à la MSA :

- ◆ mi-août, la CNAF envoie un fichier d'appel ;
- ◆ début septembre la DGFIP envoie en retour à la CNAF ou à la MSA un fichier indiquant les personnes « *non-trouvées* ». La CNAF ou la MSA leur adresse début octobre une demande directe d'informations ;
- ◆ mi-octobre : la DGFIP adresse à la CNAF ou à la MSA un fichier retour avec les données fiscales des individus « *trouvés* » ;

---

<sup>52</sup> Article L. 152 du livre des procédures fiscales.

<sup>53</sup> Document « suivi Tdf » transmis par la CNAF.

## Annexe II

- ◆ fin octobre, la CNAF adresse à la DGFIP un deuxième fichier d'appel avec les entrants entre août et octobre et reçoit le fichier retour de la DGFIP en novembre ;
- ◆ en janvier : les droits sont mis à jour sur la base des déclarations fiscales pour une première prise en compte dans le paiement de début février.

Ainsi, le traitement principal de la DGFIP nécessite un délai de traitement de deux mois et demi, celui de la CNAF est du même ordre de grandeur.

Les informations contenues dans les fichiers d'appel et de retour sont transmises de manière confidentielle grâce à un chiffrement des fichiers en question, et ne sont conservées au CNTDF que le temps nécessaire aux traitements.

### Encadré 6 : Détail des données échangées dans le cadre de la procédure CNTDF

**Le fichier d'appel** contient :

- « le nom de naissance et, le cas échéant, le nom d'usage ;
- le ou les prénoms ;
- les adresses et lieu de naissance ;
- l'adresse ;
- le numéro d'inscription au répertoire national d'identification des personnes physiques (NIR) ;
- le numéro SIRET de l'organisme demandeur ;
- un numéro de liaison qui intègre le numéro NIR du bénéficiaire sous forme chiffrée. »

**Les fichiers retour** concernant le foyer fiscal de l'allocataire contiennent :

- « un code indiquant que l'allocataire est connu ou non des services fiscaux. Il est utilisé pour définir la population inconnue de la CNAF ou de la CCMSA dont une déclaration de ressources est attendue ;
- les informations issues des déclarations de revenus de l'année N-1 énumérées dans l'annexe au présent arrêté ;
- les rectifications apportées, par le contribuable ou les services fiscaux, aux mêmes rubriques, en cas d'émission de rôles supplémentaires ou de dégrèvements ;
- le code assujetti impôt sur la fortune (ISF), le cas échéant ;
- le numéro d'ordre du traitement de l'imposition ;
- le numéro du rôle d'émission ;
- le numéro de liaison mentionné à l'article 3 ;
- le numéro SIRET de l'organisme demandeur ;
- les indemnités temporaires mentionnées au 8° de l'article 81 du code général des impôts, s'il y a lieu ;
- le nombre d'enfants majeurs rattachés au foyer fiscal, le cas échéant. »

**Les informations issues de la déclaration de revenus** transmises dans le fichier retour portent sur :

- « traitements et salaires ;
- rémunération des heures supplémentaires exonérées ;
- pensions, retraites et rentes ;
- rentes viagères à titre onéreux ;
- revenus des valeurs et capitaux mobiliers, excepté " crédits d'impôt " et ceux dont la CSG, la CRDS et le prélèvement social ont déjà été prélevés ;
- plus-values et gains divers ;
- revenus fonciers, excepté déficits imputables sur les revenus fonciers et déficits antérieurs non encore imputés ;
- revenus et plus-values des professions non salariées, excepté revenus exonérés y compris plus-values, déficits agricoles non encore déduits, déficits industriels et commerciaux non professionnels des années antérieures non encore déduits, revenus à imposer aux prélèvements sociaux et " prime pour l'emploi " ;
- charges et imputations diverses ;



## Annexe II

- indemnités de fonctions des élus locaux soumises à la retenue à la source, “personnes domiciliées en France percevant des revenus à l'étranger” et “personnes non domiciliées en France” ;
- revenus exceptionnels ou différés à imposer selon le système du quotient ;
- données concernant le foyer :
- au cadre A de la 2042 situation du foyer fiscal, déclaration d'une invalidité en cases P et F ;
- au cadre C de la 2042 C enfants à charge, nombre d'enfants en résidence alternée case H. »

*Source : Arrêté du 25 septembre 2008 relatif à la mise en service à la direction générale des finances publiques, à la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) et à la Caisse centrale de mutualité sociale agricole d'une procédure automatisée de transfert des données fiscales.*

### **Les informations reçues par le CNTDF permettent une alimentation automatique :**

- ◆ **des bases ressources d'une très grande majorité des bénéficiaires des prestations versées par la CNAF et la CCMSA pour lesquelles les bases ressources sont annuelles (prestations familiales, aides au logement) ;**
- ◆ **d'une partie de celles des bénéficiaires de la prime d'activité (revenus du patrimoine et revenu d'activité des non-salariés).**

### **Toutefois, les modalités d'échange présentent plusieurs limites à une utilisation totale des données fiscales pour le calcul automatique des bases ressources :**

- ◆ Le rapprochement entre les données de la DGFIP et les fichiers d'allocataires de la CNAF ne permet pas de retrouver les informations de revenu de tous les allocataires : selon la CNAF, 12,8 % des allocataires ne sont pas retrouvés dans les fichiers fiscaux à l'issue des deux rapprochements opérés en 2016 sur les ressources 2015. La MSA est moins soumise à ces difficultés, elle estime à 2 % les allocataires non retrouvés dans les fichiers fiscaux et explique cela par la plus grande stabilité de la population qu'elle couvre. selon la CNAF, ce taux élevé de « non trouvés » tient à des différences de format entre les rubriques d'adresse et de nom, par exemple pour la prise en compte des lieux-dits ou des noms composés. De plus, selon la CNAF, certains allocataires à bas revenus ne remplissent pas de déclaration des revenus.
- ◆ ce mode d'échange annuel ne permet pas la transmission automatique des avis d'imposition des nouveaux demandeurs d'allocation. Ils doivent donc fournir leur avis d'imposition en dehors du dispositif CNTDF ;
- ◆ enfin, les déclarations fiscales de l'année N sont utilisées par l'administration fiscale pour le calcul du taux de PAS qui sera appliqué dès septembre N+1 alors que les prestations sociales seront mises à jour sur la base de ces déclarations pour les versements de février N+2. Selon la DGFIP, une anticipation de ce calendrier exposerait les OPS à recevoir les montants imposables avant des éventuels recours des contribuables et exclurait du fichier d'appel un nombre plus important de nouveaux demandeurs de prestations puisque ce fichier serait constitué plus tôt.

### **2.2.1.3. Les bases ressources du RSA et de la prime d'activité diffèrent parfois des revenus imposables**

Les revenus inscrits dans la déclaration de revenus et transmis à la CNAF et à la MSA par le CNTDF permettent d'alimenter les bases ressources de prestations familiales et des aides aux logements. Leurs bases ressources sont en effet définies de manière quasiment identique aux revenus imposables.

## Annexe II

En revanche, les bases ressources du RSA surtout et parfois de la prime d'activité, pour les revenus fonciers ou les pensions alimentaires par exemple, s'éloignent des notions fiscales, par leur périmètre ou leur fréquence de mise à jour. Dans ce cas, en l'absence d'une évolution de la réglementation, il n'existe pas de source déclarative permettant d'éviter une déclaration de l'allocataire.

### 2.2.2. Les perspectives d'évolution identifiées par les acteurs sont en deçà des besoins

Les limites exposées au paragraphe précédent sur les données transmises par le CNTDF pourraient être atténuées voire levées en menant des travaux techniques entre la DGFIP et les OPS concernés afin d'adapter la procédure de transfert en vue d'une plus large automatisation du calcul des bases ressources :

- ◆ la mise en place d'un travail rapproché entre la DGFIP et la CNAF sur les causes d'échec d'appariement permettrait d'augmenter le part de bénéficiaires pour lesquels les ressources sont connues automatiquement par la source fiscales ;
- ◆ la réflexion commune entre la DGFIP, la CNAF et la CCMSA à une solution de consultation des avis d'imposition en temps réel ou encore à la mise en place d'une solution flexible de transmission des rectifications sur les avis d'imposition<sup>54</sup> permettrait de ne plus demander aux nouveaux bénéficiaires leur avis d'imposition et de rapprocher le calendrier de mise à jour des bases ressources de la date de mise à jour du taux PAS. Lors du comité simplifications du 4 mai 2016 animé par la DSS, la DGFIP a présenté aux OPS l'API (interface de programmation applicative) « Impôt particulier » qu'elle souhaitait mettre en place notamment pour répondre aux besoins de la CNAF sur la prime d'activité. Selon la CNAF, cette API n'a pas été mise en place à ce jour.

De plus, les contrôles des OPS sur le patrimoine, pris en compte dans les bases ressources des aides au logement notamment, pourraient être enrichis en utilisant le fichier FICOPA de la DGFIP<sup>55</sup> sur la détention de fichiers exonérés d'impôt. Ils pourraient aussi utiliser la liste des foyers redevables de la taxe foncière, qui permet de connaître l'existence d'un patrimoine foncier pour une partie des allocataires, même si l'identité des redevables dans les fichiers fiscaux ne peut pas toujours être rapprochée de leurs identifiants dans la sphère sociale. Autre exemple, le contrôle mis en place pour exclure les étudiants rattachés à un foyer fiscal soumis à l'impôt annuel de solidarité sur la fortune (ISF) du droit aux allocations logement<sup>56</sup> s'appuie sur des informations communiquées par la DGFIP. Selon la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP)<sup>57</sup> et la CNAF, la bonne qualité des échanges d'information a permis que ce contrôle soit mis en place dans des conditions très satisfaisantes.

Au-delà des échanges entre administrations sociales et fiscales, le besoin de connaître les montants de prestations sociales est commun à la DGFIP et aux OPS versant des prestations sous condition de ressources. La construction par la seule DGFIP de PASRAU, regroupant les montants imposables de prestations sociales versées, est compréhensible dans le contexte des délais exigeants de la mise en œuvre du PAS. Mais l'absence de concertation avec la sphère sociale n'est pas un mode de fonctionnement qui doit être poursuivi sur le long terme. Au contraire, la mutualisation des outils répondant à des besoins communs doit être envisagée autant que possible.

---

<sup>54</sup> Actuellement la CNAF reçoit après le 31 mars N+2 les rectifications connues entre la première constitution des fichiers de revenus de l'année N par le CNTDF et le 31 janvier N+2.

<sup>55</sup> FICOPA est en cours de mise à disposition aux OPS.

<sup>56</sup> Article 143 de la loi de finances pour 2016.

<sup>57</sup> Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer.

## Annexe II

Enfin, la démarche « *Dites-le nous une fois* » engage la logique d'échanges entre administrations pour limiter voire à terme interdire les déclarations par les particuliers ou les entreprises d'informations connues des administrations. En cible, l'utilisateur serait dispensé de la fourniture d'informations et/ou pièces justificatives dans le cadre de ses démarches, si celles-ci ont déjà été fournies ou si elles sont produites par l'administration elle-même. Dans cette optique, avec un périmètre et un calendrier qui ne sont pas encore définis dans l'attente des décrets d'applications prévus par l'ordonnance n°2015-1341 du 23 octobre 2015 relative aux dispositions législatives du code des relations entre le public et l'administration, les OPS ne pourraient plus solliciter les allocataires pour connaître leurs avis d'imposition, et l'administration fiscale devrait disposer des montants imposables de prestations versées en passant uniquement par les OPS.

Les réflexions menées actuellement par la DSS ont conduit à identifier quatre axes d'évolution des données transmises dans le cadre du CNTDF (cf. encadré 7) <sup>58</sup>. Ils restent modestes par rapport aux enjeux présentés.

### Encadré 7 : Résumé des axes d'évolution du CNTDF en cours de recensement par la DSS

#### **Axe 1 : Élargir le périmètre des échanges de données issues de la procédure du CNTDF**

La Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés, la CCMSA, le Régime social des indépendants et la Caisse nationale d'assurance vieillesse souhaiteraient disposer des mêmes informations que la CNAF, jugées plus riches que celles dont ils disposent.

**Axe 2 : Enrichir les données mises à disposition des OPS par l'administration fiscale.** Les OPS souhaiteraient recevoir des informations sur la composition du foyer fiscal, les montants des pensions de retraites obligatoires et complémentaires, les redressements fiscaux d'assiette opérés auprès des non-salariés agricoles, le patrimoine non productif de revenu par le biais des fichiers de taxe foncière et de taxe d'habitation.

**Axe 3 : Augmenter le nombre de batch dans la même année,** en particulier, la MSA souhaiterait bénéficier de deux campagnes annuelles comme la CNAF.

**Axe 4 : Revoir les modalités d'accès pour un échange en temps réel,** en particulier pour que les organismes recevant une demande de versement de prestation en cours d'année n'aient pas à demander la déclaration d'impôt au nouveau bénéficiaire.

*Source : Mission à partir du document de travail provisoire de la DSS sur les échanges DGFIP/OSS, version du 11 avril 2017.*

De manière plus large, le rapport IGAS-IGF de 2015 sur l'optimisation des échanges de données entre OPS<sup>59</sup> pose le constat que les échanges mis en place entre la DGFIP et les OPS sont ponctuels et contraints par leur cadre juridique. Ils se développent néanmoins, par exemple avec la mise à disposition de FICOBA aux OPS. Le rapport préconise une intensification de ces échanges pour la juste appréciation des droits et le contrôle ainsi que la mise en place d'un groupe de travail entre la DSS, la DGFIP et les OPS « *pour étudier les moyens d'améliorer l'accès de ceux-ci aux données fiscales, en tirant parti des opportunités fournies par les DGE* ». Ce groupe de travail n'a pas été créé à aujourd'hui.

### **2.2.3. La gouvernance du CNTDF est adaptée pour la maintenance courante mais ne suffit pas pour les évolutions stratégiques**

L'article 3 du décret n°2002-771 du 3 mai 2002 portant création d'une procédure de transfert des données fiscales institue un comité pour la gestion courante des échanges du CNTDF :

<sup>58</sup> Document de travail provisoire de la DSS sur l'expression des besoins dans les échanges entre la DGFIP et les organismes de Sécurité sociale, version du 11 avril 2017.

<sup>59</sup> Rapport IGAS n° 2015-090R1 – IGF n°2015-N-055

## Annexe II

« Un comité de gestion de la procédure de transfert des données fiscales, composé d'un représentant de chacun des partenaires de la procédure, est chargé :

- de s'assurer de la mise en place du centre serveur unique visé à l'article 2 et de veiller au respect des procédures retenues pour le traitement et le transfert des données ;
- de vérifier le respect des conditions d'adhésion et de résiliation et de décider des exclusions ;
- d'arrêter les montants des dépenses et des remboursements du système ;
- de déterminer les modalités de la participation financière de chaque partenaire ;
- d'examiner et de statuer sur les incidents de gestion et de paiement ;
- de veiller à prendre les mesures nécessaires à l'application des arrêtés et de la convention visés au deuxième alinéa de l'article 1er. »

En pratique, le comité s'est réuni au lancement du CNTDF mais ne s'est plus réuni depuis au moins sept ans. Des échanges bilatéraux permettent d'informer les organismes des évolutions dans les données fiscales et de faire remonter à la DGFIP leurs besoins d'évolution concernant les données à transmettre.

Il n'a pas été mis en place de **gouvernance stratégique de cette procédure**, offrant un lieu d'échange et de décision sur les besoins d'évolutions de fond. La DGFIP indique être ouverte à une réflexion collective permettant de coordonner les échanges de données. Pour sa part, la DSS est en train d'organiser une expression de besoins consolidée et harmonisée à partir des demandes des OPS.

**La mission préconise la mise en place d'une instance stratégique des échanges de données fiscales et sociales entre la DGFIP et la sphère sociale, copilotée par la DSS et la DGFIP. Compte tenu de la nature technique des travaux, il semble indispensable de l'accompagner d'un comité opérationnel. Ce comité se substituerait à l'actuel comité pour la gestion courante des échanges du CNTDF dont il reprendrait les attributions en les élargissant à l'expertise technique de tous les échanges entre les administrations fiscales et sociales.**

L'instance de pilotage stratégique aurait vocation à :

- ◆ tracer une trajectoire des échanges de données tenant compte des besoins communs et des besoins d'échanges dans l'optique de la démarche « Dites-le nous une fois » et dans la recherche de mutualisation autant que possible ;
- ◆ prioriser les travaux techniques à mener pour y parvenir.

Les premiers travaux du comité opérationnel devraient viser à :

- ◆ résoudre les difficultés techniques qui freinent l'automatisation totale du calcul des bases ressources des prestations familiales et des allocations logement : engager des travaux entre la CNAF et la DGFIP pour réduire le taux de bénéficiaires CNAF non retrouvés dans les fichiers fiscaux ; poursuivre les travaux pour une mise à disposition en temps réel des avis d'imposition qui ne figurent pas dans l'échange annuel ou des rectification le cas échéant ;
- ◆ préparer une anticipation des échanges entre la DGFIP et la CNAF et la CCMSA pour que la prise en compte des déclarations fiscales N-1 pour les prestations sociales aient lieu au plus près du changement de taux de PAS en septembre N ;
- ◆ poursuivre ou engager des échanges sur les transmissions de données à mettre en place pour améliorer les contrôles des OPS ou de la DGFIP.

La DGFIP indique être ouverte à une réflexion collective permettant de coordonner les échanges de données. Pour sa part, la DSS est en train d'organiser une expression de besoins consolidée et harmonisée de données de la DGFIP à partir des demandes des OPS<sup>60</sup>.

### **2.3. Le modèle de la DSN centralise les informations dans des flux mensuels et favorise la normalisation des concepts même si leur mode de mise à disposition doit encore être précisé**

#### **2.3.1. La prochaine expérience d'utilisation de la DSN par la CNAF conduira à identifier toutes les conditions requises pour l'utilisation des revenus salariaux à partir de la DSN**

La CNAF a engagé le lancement d'une évaluation pour évaluer la possibilité d'utiliser la DSN pour simplifier les démarches en limitant les justificatifs à produire, fiabiliser les données entrantes et limiter les risques de rupture ou de perte des droits liés aux délais de déclaration et aux erreurs de saisie. Selon la CNAF, ces travaux démarreront en juin ou juillet 2017.

La préparation de l'évaluation de l'utilisation des données de la DSN sur le contrôle des situations professionnelles et des ressources d'activité des bénéficiaires du RSA et de la prime d'activité a mis au jour **deux points pour lesquels l'information de la DSN ne permet pas de répondre aux exigences de la réglementation** :

- ◆ la disponibilité des informations au mieux le 18 du mois suivant ne rend possible la connaissance et le pré-remplissage des salaires que pour les deux premiers mois à déclarer. Le pré-remplissage des salaires du troisième mois n'est pas possible dans le calendrier actuel. Un pré-remplissage des trois mois de la déclaration trimestrielle serait possible si le trimestre de déclaration des ressources était décalé d'un mois, faisant porter la déclaration de début M sur les salaires de M-4 / M-3 / M-2 au lieu de M-3 / M-2 / M-1 ;
- ◆ la notion de salaire net perçu utilisée pour le RSA et la prime d'activité est source de confusion et de complexité pour les usagers, puisque le salaire net perçu ne figure pas sur le bulletin de paie. Le montant net perçu diffère du net versé car il ne doit pas tenir compte de certains versements réalisés sur la paie comme pour les remboursements de trajets ou les primes pour panier repas. Les pratiques de la CAF des Yvelines confirment que la notion de net perçu est trop complexe pour être appréhendée par les allocataires, qui déclarent de fait le salaire net versé même lorsque ce salaire contient des versements pour panier repas. La CNAF estime que l'utilisation du net imposable serait source de simplicité et de fiabilité. Dans le cadre de l'évaluation, elle va reconstituer un salaire net versé approché par les informations disponibles dans la DSN.

Par ailleurs, le défaut d'exhaustivité de la DSN (employeurs publics avant 2020, particuliers employeurs) ou le risque d'incomplétude de la déclaration en M+1 incite à une utilisation prudente durant les premières années.

---

<sup>60</sup> Document de travail provisoire de la DSS sur l'expression des besoins dans les échanges entre la DGFIP et les organismes de Sécurité sociale, version du 11 avril 2017.

## Annexe II

L'évaluation menée par la CNAF sur l'utilisation de la DSN devra permettre de mesurer dans quelle mesure la DSN permet de connaître les salaires nécessaires à l'alimentation de la déclaration trimestrielle de ressources, du fait des notions de salaire disponibles, de leur date de disponibilité et de la qualité des déclarations afin **de proposer des évolutions dans la DSN ou dans la réglementation et des actions sur la qualité**. Par exemple, un échange avec la CAF des Yvelines a permis d'identifier qu'il ne serait pas possible de connaître en temps réel les abattements des foyers déclarant leurs frais professionnels réels aux impôts. En l'absence d'adaptation, cela pénaliserait les foyers qui ont recours à ce mode de décompte des frais professionnels. Une solution simple transitoire serait de continuer à prendre en compte les abattements pour frais professionnels N-2 même si les salaires sont contemporains. Une solution s'appuyant sur une connaissance contemporaine des frais professionnels devrait être envisagée.

**La pratique des travaux préparatoires aux utilisations de la DSN par les OPS est à encourager. Elle permet d'identifier des voies d'évolutions de la DSN ou de la réglementation nécessaires pour une utilisation de la DSN plus large que la substitution des déclarations sociales des entreprises, pour laquelle elle a été conçue.**

### 2.3.2. La DSN favorise la normalisation des notions

La centralisation dans la DSN des différentes déclarations sociales conduit à juxtaposer les différentes notions relatives à l'activité salariée nécessaires aux organismes destinataires des déclarations. Par exemple, les notions de salaire disponibles dans la DSN sont nombreuses : rémunération nette fiscale, montant net versé, rémunération brute non plafonnée, salaire brut soumis à contributions d'assurance chômage, salaire rétabli reconstitué, salaire de base et une liste de 37 indemnités notamment.

Cette juxtaposition facilite le recensement des différentes notions utilisées dans les différentes réglementations et rend évident le besoin de normalisation.

Le comité de normalisation des données sociales déclaratives et de leurs échanges pilote et coordonne les réflexions. Il est à noter que son président est aussi responsable de la mission interministérielle chargée du pilotage et de la mise en œuvre de la DSN, ce qui témoigne de la grande proximité entre DSN et démarche de normalisation.

Les travaux de normalisation engagés par le comité de normalisation des données sociales déclaratives et de leurs échanges a pour l'instant porté principalement sur les notions d'effectif et sur certaines assiettes internes à la sphère sociale.

**Ainsi, le modèle de la DSN peut être considéré comme un facilitateur de la démarche de normalisation.**

### 2.3.3. Vers un stockage centralisé des DSN : la base miroir

Comme mentionné plus haut, une extraction de la DSN réalisée pour chaque opérateur à partir des déclarations stockées par la CNAV est susceptible de créer des écarts si les extractions et les mesures n'ont pas lieu à la même date. Dans l'optique de viser une alimentation automatique des salaires, **un stockage centralisé permettrait de figer mensuellement les informations extraites.**

La base miroir de la DSN, aussi appelée DAD@, sera alimentée à partir de juin 2017. Il s'agit d'une base de données structurée du point de vue de l'assuré (et non du déclarant comme la DSN) alimentée mensuellement et reflétant la dernière situation connue du salarié. Elle a été développée dans l'optique :

## Annexe II

- ◆ d'une mise à disposition large des données sans faire porter de risque sur le dispositif de production ;
- ◆ d'une stabilisation mensuelle des données afin de constituer une information de référence ;
- ◆ d'une présentation du point de vue de l'assuré.

Il est prévu que les éléments reçus tardivement, comme les DSN en retard, alimentent la base miroir au fil de l'eau. Ainsi, les données ne sont pas totalement figées mensuellement et reflètent à tout moment la dernière situation connue du salarié. Cette base de données est hébergée par la CNAV. Elle a été construite pour répondre à des besoins de mise à disposition performante de données à des tiers.

Les pistes d'utilisation de la base miroir par les organismes ne sont pas encore définies. La base miroir est particulièrement adaptée pour un accès en temps réel et pour des requêtes sur listes volumineuses ou unitaires. Les projets d'utilisation de la base miroir pourraient s'orienter vers le développement d'interfaces de programmation applicative (API) permettant aux organismes d'accéder aux informations dont ils ont besoin en temps réel.

Lors de la déclaration trimestrielle de ressources pour le RSA et la prime d'activité, la mise à jour de la situation du foyer est aujourd'hui simultanée à la déclaration des revenus de ses membres. Pour maintenir cette déclaration simultanée qui présente une cohérence pour le déclarant, le mode de mise à disposition des salaires de la DSN devra permettre une évolution permanente du périmètre des allocataires en offrant la connaissance des salaires en temps réel tout en assurant la confidentialité des salaires des salariés.

Le portail numérique des droits sociaux dénommé [mesdroitssociaux.gouv.fr](http://mesdroitssociaux.gouv.fr) prévoit que les données de ressources issues de la DSN puissent être mises à disposition des salariés dans un cadre d'accès sécurisé (cf. encadré 8)

### Encadré 8 : [Mesdroitssociaux.gouv.fr](http://mesdroitssociaux.gouv.fr), le Portail Numérique des Droits Sociaux (PNDS)

Le portail numérique des droits sociaux (PNDS) a été créé par le décret n°2017-351 du 20 mars 2017, et mis en œuvre par la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA). Il est accessible sur le site [mesdroitssociaux.gouv.fr](http://mesdroitssociaux.gouv.fr).

L'objectif de ce portail est d'offrir à tous les assurés sociaux (salariés, indépendants, retraités ou sans activité) un « accès centralisé » à leurs droits sociaux, permettant à chacun de :

- « consulter ses droits aux prestations sociales ;
- simuler les prestations sociales auxquelles [il] est susceptible d'avoir droit ;
- recevoir des organismes qui le gèrent des informations sur ses droits aux prestations sociales ;
- engager des démarches auprès des organismes assurant la gestion de ses prestations sociales. »

Les données sociales accessibles grâce au PNDS seront personnalisées et non génériques. Cet outil doit également permettre une simplification de la compréhension des droits et la facilitation des démarches à engager par les assurés dans le cadre de la protection sociale.

La connexion au portail se fait uniquement par l'intermédiaire du service d'identification et d'authentification FranceConnect (article 3 du décret) et offre à l'utilisateur un lieu de rebond vers l'ensemble de ses comptes assurés.

Aux termes de l'article 2 du décret, le portail mes droits sociaux peut mobiliser les données suivantes :

- les données issues du répertoire national commun de la protection sociale (...) :
  - l'identification de l'assuré social qui se connecte et des autres membres de son foyer (NIR, noms de famille et prénoms, sexe, date et lieu de naissance, coordonnées postales, téléphoniques, électroniques ;
  - des informations sur le rattachement aux régimes de base et complémentaires, état du dossier de demande de prestations, données relatives aux périodes d'ouverture des droits).
- des données issues de la DSN, des systèmes d'information des caisses de Sécurité sociale, de Pôle Emploi et de la DGFIP portant notamment sur les informations relatives aux ressources, les

## Annexe II

montants de prestations versées, la nature des allocations dont bénéficie l'assuré;

- des données issues du « Système d'information du compte personnel d'activité (SI-CPA) », relatives aux droits inscrits sur les différents comptes constituant le compte personnel d'activité ;
- des données relatives à la traçabilité des accès (adresse IP, données de connexion FranceConnect de l'utilisateur, date et heure de connexion).

L'ensemble de ces données est accessible exclusivement par l'utilisateur, mais elles ne sont pas conservées, à l'exception du NIR et de l'identifiant FranceConnect qui sont stockés jusqu'à douze mois après la dernière connexion.

Le site internet public a été lancé le 27 mars 2017 par la ministre des affaires sociales et de la santé. Sa première version offre les fonctionnalités suivantes :

- consultation par l'utilisateur de ses droits sociaux et organismes de rattachement ;
- simulation par l'utilisateur de son éligibilité aux prestations sociales ;
- réalisation de démarches personnelles en ligne *via* les rubriques de droits sociaux (emploi, solidarité, famille, logement, famille, retraite, santé) ;

*Source : Mission à partir du décret n°2017-351 du 20 mars 2017 portant création du traitement de données à caractère personnel dénommé « portail numérique des droits sociaux ».*

### **2.3.4. La gouvernance du modèle DSN fonctionne bien, comme en atteste la réussite du projet, même s'il n'a pas permis de répondre aux besoins de tous les acteurs dans la première étape de conception et de généralisation**

La gouvernance de la DSN est répartie en un niveau de pilotage et un niveau opérationnel. La gouvernance stratégique est assurée par la mission interministérielle chargée du pilotage et de la mise en œuvre de la DSN, placée sous la responsabilité des ministres des affaires sociales et du budget, tandis que la maîtrise d'ouvrage opérationnelle est assurée par le GIP-Modernisation des déclarations sociales (MDS, cf. encadré 2). Les instances du GIP-MDS associent largement les OPS. Le comité de pilotage mensuel de la DSN est élargi à des acteurs qui ne sont pas membres du GIP comme la DGFIP. L'ensemble des acteurs participe aux réunions techniques.

Le projet DSN est une réussite : la montée en puissance de la DSN couvre actuellement 90 % des entreprises selon le GIP-MDS et rend dès à présent possible l'abandon de certaines déclarations, dont celles pour le recouvrement, pour les entreprises déclarant en DSN.

Le modèle de gouvernance mis en place pour la DSN a ainsi permis d'offrir une réponse technique opérationnelle aux besoins des OPS et des entreprises. Cette gouvernance accorde une place importante naturelle au ministère des affaires sociales et au ministère du budget, la mission interministérielle chargée du pilotage et de la mise en œuvre de la DSN étant placée auprès de ces deux ministères et composée de personnels qui en sont issus.

Toutefois, dans la phase de conception et généralisation de la DSN qui a lieu jusqu'en 2017, les acteurs de la sphère travail jugent que leurs besoins n'ont pas été traités en priorité, comme la fourniture de données brutes ou le sujet des contrats courts.

Par ailleurs, la DSN est conçue en premier lieu comme une déclaration venant se substituer aux nombreuses déclarations sociales pré existantes. Elle vise donc à répondre aux besoins des organismes utilisateurs des déclarations qui disparaissent au profit de la DSN. Les besoins de l'administration fiscale pour le prélèvement à la source ont aussi été pris en compte. Les autres utilisations de la DSN n'ont pas été prioritaires dans la première étape de conception et de généralisation de la DSN.



## 2.4. Les échanges de montants de prestations entre OPS restent à construire

### 2.4.1. Les modalités actuelles d'échanges de données entre organismes ne permettent pas une délivrance modernisée des prestations sociales

Les prestations sociales entrent en ligne de compte dans les bases ressources de nombreuses prestations et pourraient être connues mensuellement. **Une modernisation de la délivrance des prestations sociales impose l'organisation d'échanges réguliers de données entre organismes versant des prestations.**

De plus, la démarche « *Dites-le nous une fois* » engage la logique d'échanges entre administrations pour limiter voire à terme interdire les déclarations par les particuliers ou les entreprises d'informations connues des administrations (cf. encadré 9).

Dans cette optique, le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) accompagne la création d'outils d'échanges entre administrations afin de limiter la redondance des déclarations. Il s'implique en particulier dans la création d'API (interface de programmation applicative), offrant à un usager le service de rassembler informatiquement des informations issues de plusieurs administrations pour les transmettre dans un cadre sécurisé à une administration utilisatrice. Par exemple, sur le site [api.gouv.fr](http://api.gouv.fr), l'API Particuliers permet à une administration utilisatrice, avec le consentement de l'usager, d'accéder à quelques informations fiscales (comme le revenu fiscal de référence et le nombre de parts) et à la situation CNAF du foyer (quotient familial et composition familiale).

Les bases fiscales pourraient apporter des informations contemporaines sur les prestations imposables par le biais de PASRAU mais ces déclarations ne sont pas utilisables en l'état par les OPS. De plus, les bases fiscales ne fournissent naturellement pas d'informations sur les prestations non imposables. Aussi, le sujet de la connaissance des montants versés pour l'ensemble des prestations constitue un enjeu pour la modernisation de la délivrance des prestations sous condition de ressources.

#### Encadré 9 : La démarche « *Dites-le nous une fois* »

Le programme « *Dites-le nous une fois* » (DLNuF ou aussi DLN1X), porté par le SGMAP, a pour mission d'**éliminer la redondance** des informations et pièces justificatives demandées aux particuliers et aux entreprises, grâce au développement de **systèmes d'échanges entre les administrations**.

Il s'intègre au projet de « *choc de simplification* » annoncé par le gouvernement en mars 2013, et s'appuie sur quatre leviers de simplification :

- l'échange de données entre administrations doit devenir la règle, la sollicitation de l'usager l'exception ;
- la réingénierie des formulaires doit réduire la quantité d'informations demandée aux usagers/entreprises ;
- la dématérialisation doit permettre une simplification des procédures et une meilleure qualité des services ;
- la confiance a priori doit limiter la sollicitation des usagers/entreprises à des cas où les pièces justificatives ne sont pas détenues par l'administration et au moment opportun (cas d'un contrôle).
- Le programme DLNuF vise à la fois les particuliers, les entreprises et les collectivités locales. Il est décrit par les articles L.113-12 et L.113-13 du code des relations entre le public et l'administration, introduits par l'ordonnance n°2015-1341 du 23 octobre 2015 relative aux dispositions législatives du code des relations entre le public et l'administration :

Article L.113-12 : « *Une personne présentant une demande ou produisant une déclaration dans le cadre d'une procédure relevant de l'article L. 114-9 ne peut être tenue de produire des informations ou données qu'elle a déjà produites auprès de la même administration ou d'une autre administration participant au même système d'échanges de données tel que défini à l'article L. 114-8.* »

Article L. 113-13 : « *Lorsque les informations ou données nécessaires pour traiter la demande présentée*

## Annexe II

*par une personne ou la déclaration transmise par celle-ci peuvent être obtenues directement auprès d'une autre administration, dans les conditions prévues aux articles L. 114-8 et L. 114-9, la personne ou son représentant atteste sur l'honneur de l'exactitude des informations déclarées. Cette attestation se substitue à la production de pièces justificatives. Un décret fixe la liste des pièces que les personnes n'ont plus à produire.»*

*Article L114-8 : « Les administrations échangent entre elles toutes les informations ou données strictement nécessaires pour traiter une demande présentée par le public ou une déclaration transmise par celui-ci en application d'un texte législatif ou réglementaire. Les administrations destinataires de ces informations ou données ne peuvent se voir opposer le secret professionnel dès lors qu'elles sont, dans le cadre de leurs missions légales, habilitées à connaître des informations ou des données ainsi échangées. Une administration chargée de traiter une demande ou une déclaration mentionnée à l'alinéa précédent fait connaître à la personne concernée les informations ou données qui sont nécessaires à cette fin et celles qu'elle se procure directement auprès d'autres administrations françaises, qui en sont à l'origine ou qui les détiennent en vertu de leur mission. Le public est informé du droit d'accès et de rectification dont dispose chaque personne intéressée sur les informations et données mentionnées au présent article. »*

*Article L. 114-9 : « Les échanges d'informations ou de données entre administrations prévues à l'article L. 114-8 s'effectuent selon des modalités prévues par décret en Conseil d'État, pris après avis motivé et publié de la Commission nationale de l'informatique et des libertés. Ce décret détermine : 1° Les domaines et les procédures concernés par les échanges d'informations ou de données ; 2° La liste des administrations auprès desquelles la demande de communication s'effectue en fonction du type d'informations ou de données ; 3° Les critères de sécurité et de confidentialité nécessaires pour garantir la qualité et la fiabilité des échanges ; 4° Les informations ou données qui, en raison de leur nature, notamment parce qu'elles touchent au secret médical et au secret de la défense nationale, ne peuvent faire l'objet de ces échanges entre administrations ; 5° Le délai de conservation des informations et données applicable à chaque système d'échanges. »*

Ainsi l'utilisateur serait dispensé de la fourniture d'informations et/ou pièces justificatives dans le cadre de ses démarches, si celles-ci ont déjà été fournies antérieurement ou si elles sont produites par l'administration elle-même. Les administrations seront donc tenues d'échanger leurs informations, sur la base d'une liste de domaines, procédures et administrations concernées et d'une liste de pièces qui doivent être définie par décrets. Ces décrets ne sont pas publiés à ce jour.

- Pour les particuliers, les premières concrétisations de DLNuF concernent la suppression des demandes d'extraits d'actes d'état civil établis à l'étranger pour démarche auprès du notaire ; la dispense de fournir des copies d'acte d'état civil ; la suppression de la fourniture d'un RIB dans les démarches auprès de la Sécurité sociale ; la suppression de la double déclaration de grossesse à l'assurance maladie et à la CAF ;
- Pour les entreprises, l'enjeu principal est de réduire le coût de la charge administrative. En application de l'ordonnance n°2015-507<sup>61</sup> du 7 mai 2015, « les administrations (...) partageront entre elles les informations qu'elles demandaient aux entreprises pour chaque démarche de manière répétée. (...)Un décret fixera la liste des pièces que les entreprises n'auront ainsi plus à produire.»<sup>62</sup> Les premiers dispositifs mis en place sont le Marché public simplifié (MPS) et l'Aide publique simplifiée (APS) ;
- Pour les collectivités locales, le dispositif DLNuF vise à réduire les charges administratives autour d'un partenariat État/Collectivités territoriales, grâce au développement d'une administration numérique. Des projets sont expérimentés avec des villes (Paris, Lyon, Marseille) et collectivités territoriales (région Bretagne) comme le développement des marchés publics simplifiés, la simplification des dossiers de demande d'aides publiques, le paiement aux collectivités par prélèvement sur le compte bancaire des usagers (PAYFIP).

*Source : Mission.*

<sup>61</sup> Ordonnance n°2015-507 du 7 mai 2015 relative à l'adaptation du secret professionnel dans les échanges d'informations entre autorités administratives et à la suppression de la production de pièces justificatives.

<sup>62</sup> Communiqué de presse du conseil des ministres du 6 mai 2015.

**2.4.1.1. Les échanges de données entre OPS servent aujourd'hui à l'ouverture des droits et aux contrôles des déclarations des allocataires, ils sont surtout bilatéraux**

Le rapport IGAS-IGF de 2015 sur l'optimisation des échanges de données entre OPS<sup>63</sup> a fait l'inventaire des échanges existants. Il soulignait que les échanges dématérialisés pour la gestion des prestations en espèces sont encore peu nombreux. Dans le domaine des prestations familiales et des minima sociaux, ce rapport cite la transmission automatisée de déclaration de grossesse mais les échanges recensés concernant les revenus sont ténus. Ils concernent surtout l'ouverture des droits, il en va ainsi :

- ◆ de la fourniture par l'ASP aux CAF et à la MSA des signatures de contrats uniques d'insertion par des bénéficiaires du RSA et l'information sur tout évènement intervenu sur ces contrats ;
- ◆ des échanges de fichiers entre CAF et MSA avec Pôle emploi pour le suivi de la situation des bénéficiaires du RSA par rapport à l'emploi et le contrôle de leurs ressources, ces échanges mensuels étant complétés par l'accès au portail AIDA de Pôle emploi permettant de consulter en temps réel l'historique de la situation du bénéficiaire quant à l'indemnisation du chômage ;
- ◆ des échanges de liste de bénéficiaires du RSA entre CNAF et MSA pour éviter les doublons.

Enfin, mis à part la transmission de la déclaration de grossesse, les échanges cités sont bilatéraux, ils ne font intervenir qu'un organisme fournisseur et un organisme utilisateur.

**2.4.1.2. Les bases juridiques d'échanges sur les montants des prestations entre OPS existent désormais**

Lorsqu'ils ont besoin de connaître les prestations sociales versées par d'autres organismes, les OPS peuvent recourir au répertoire national commun de la protection sociale (RNCPS) créé en 2008.

Le RNCPS centralise les données de rattachement (NIR, organisme de rattachement et date du rattachement) et les données complémentaires suivantes :

- ◆ date d'effet du droit,
- ◆ qualité du bénéficiaire,
- ◆ état du droit (actif, non versé, clos) et les motifs associés,
- ◆ adresse et coordonnées de contact du bénéficiaire.

En revanche, les montants des prestations ne figurent pas dans le RNCPS qui n'est donc pas utilisable en l'état pour la connaissance des bases ressources des prestations. L'une des fonctions essentielles du RNCPS est la lutte contre la fraude. Il est donc essentiellement utilisé dans un but de contrôle et non pour une fonction de liquidation. Par exemple, le contrôle de l'absence de double paiement de prestations familiales ou d'aides au logement – par deux CAF ou par une CAF et une caisse de MSA – ne requiert pas la disponibilité d'une information sur le montant de ces prestations.

C'est aussi pour améliorer l'efficacité de la lutte contre la fraude aux prestations que le Parlement a adopté un amendement à la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2015 ayant pour objet de faire figurer dans le RNCPS, au 1er janvier 2016, le montant des prestations en espèces servies dans les organismes chargés de la gestion d'un régime obligatoire de Sécurité sociale, les caisses de congés payés et les caisses de retraite ainsi que Pôle emploi.

---

<sup>63</sup> Rapport IGAS n° 2015-090R1 – IGF n°2015-N-055

## Annexe II

L'article L 114-12-1 du code de la Sécurité sociale qui résulte de cet amendement donne ainsi les moyens juridiques de résoudre le problème de l'échange des données relatives au montant des prestations sociales (cf. encadré 10).

### Encadré 10 : article L114-12-1 du code de la Sécurité sociale

Il est créé un répertoire national commun aux organismes chargés de la gestion d'un régime obligatoire de Sécurité sociale ou du service des allocations et prestations mentionnées au présent code, aux caisses assurant le service des congés payés, à la Caisse des français de l'étranger, ainsi qu'à Pôle emploi, relatif aux bénéficiaires des prestations et avantages de toute nature qu'ils servent.

Ce répertoire est utilisé par ces organismes, notamment pour les échanges mentionnés à l'article L. 114-12 du présent code et pour ceux prévus, en application du présent code, avec les administrations fiscales.

Les échanges d'informations et données relatives à ce répertoire peuvent prendre la forme de transmissions de données par voie électronique. Les traitements automatisés de données qui se limitent à l'organisation de ces échanges, notamment en vue de garantir l'authenticité, la fiabilité, la provenance, l'intégrité et la confidentialité des données échangées, sont soumis aux dispositions de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, dès lors que les informations et données échangées sont celles définies par les dispositions législatives et réglementaires relatives au répertoire défini au premier alinéa.

Ont également accès aux données de ce répertoire :

1° Les organismes de la branche recouvrement du régime général et le Centre de liaisons européennes et internationales de Sécurité sociale dans le cadre de l'exercice de leurs missions ;

2° Les collectivités territoriales et leurs groupements, ainsi que les métropoles, pour les procédures d'attribution d'une forme quelconque d'aide sociale et les centres communaux et intercommunaux d'action sociale mentionnés aux articles L. 123-4 à L. 123-9 du code de l'action sociale et des familles ;

3° L'organisme chargé de la gestion du système d'information du compte personnel de formation mentionné au III de l'article L. 6323-8 du code du travail, dans le cadre de la gestion de ce compte ;

4° Les institutions mentionnées à l'article L. 3253-14 du code du travail ;

5° Les entreprises qui fournissent des services faisant l'objet d'une tarification définie par la loi sur la base de critères sociaux, s'agissant des données strictement nécessaires à la mise en œuvre de ces tarifs.

Le répertoire contient les données communes d'identification des individus, les informations relatives à leur affiliation aux différents régimes concernés, à leur rattachement à l'organisme qui leur sert les prestations ou avantages, à la nature de ces derniers, l'adresse déclarée aux organismes pour les percevoir, ainsi que les informations permettant d'attester du respect des conditions de résidence. **Au 1er janvier 2016, il contient également le montant des prestations en espèces servies par les organismes mentionnés au premier alinéa.**

Le numéro d'inscription au répertoire national d'identification des personnes physiques est l'identifiant utilisé.

Le contenu ainsi que les modalités de gestion et d'utilisation de ce répertoire sont fixés par décret en Conseil d'État, après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés. Ce décret détermine également les conditions d'identification des personnes qui ne disposent pas d'un numéro d'inscription au répertoire mentionné à l'avant-dernier alinéa.

*Source : Code de la Sécurité sociale.*

Cette disposition législative a rencontré des difficultés d'application et le RNCPS ne comporte pas aujourd'hui le montant des prestations.

**En conclusion, il apparaît que les OPS ont jusqu'alors conçu les échanges de données sur les prestations sociales comme un élément complémentaire permettant de contrôler les déclarations des bénéficiaires sans s'y substituer et que ces échanges ne permettent donc pas d'assurer tout ou partie du calcul des montants à verser.**

Dès lors, la question de l'outil à développer pour échanger les informations entre organismes versant des prestations sociales reste entière.

#### 2.4.2. Sur les deux modèles d'échange des montants de prestations envisageables, la mise en place d'un flux de type DSN élargissant la déclaration PASRAU et s'y substituant présente le plus d'atouts

Cette partie propose une discussion sur les modèles d'échanges des montants de prestations qui permettraient à chaque organisme versant des prestations sous condition de ressources de connaître en temps réel les montants de prestations versées, pour celles faisant partie des bases ressources.

Comme vu plus haut, les échanges se caractérisent par le fait qu'ils mobilisent un grand nombre d'acteur en alimentation et en consommation. De plus, les notions de revenus à prendre en compte varient selon les prestations (revenu net imposable ou net perçu notamment). Enfin, certaines prestations sont versées au foyer, comme les prestations familiales ou les aides au logement, alors que d'autres sont individualisées, comme les retraites.

Dans la lignée du rapport IGAS-IGF de 2015 sur l'optimisation des échanges de données entre OPS<sup>64</sup>, la mission exclut la mise en place d'un modèle bilatéral d'échanges où chaque organisme versant des prestations sous condition de ressources mettrait en place des flux d'alimentation des montants de prestations versées par les autres organismes. Cette approche démultiplie les travaux juridiques et techniques et n'incite pas à une structuration des données.

Par ailleurs, FranceConnect en tant qu'outil d'identification et le portail numérique des droits sociaux [mesdroitssociaux.gouv.fr](http://mesdroitssociaux.gouv.fr) simplifient l'accès des usagers à leurs différents comptes auprès des organismes de Sécurité sociale. FranceConnect peut créer une circulation de l'information assuré par assuré sous réserve de son consentement mais ne permet pas un échange de données entre organismes (cf. encadré 11). Il ne sera donc pas considéré par la suite comme un modèle possible pour l'échange des données entre OPS.

#### Encadré 11 : France Connect

FranceConnect est un **système d'identification et d'authentification** sécurisé, dans le cadre de la stratégie dite « *d'Etat plateforme* », pilotée par le SGMAP pour moderniser l'action publique.

FranceConnect a été conçu pour répondre à deux objectifs principaux :

- **simplifier les rapports des usagers à l'administration** grâce à un mécanisme de « *fédération d'identités* » permettant aux usagers de se connecter aux services publics en ligne avec une identité unique ;
- **favoriser la circulation des données entre les administrations**, en jouant « *un rôle de tiers de confiance* », sous réserve du consentement de l'utilisateur pour que ses données soient transmises d'une administration à une autre.

FranceConnect a vocation à être développé à destination de trois publics cibles : les particuliers, les entreprises et les agents. FranceConnect Agent permettra d'identifier les agents du service public pour leur permettre de simplifier leur accès aux applications et services web opérés en dehors de leur administration dans un cadre sécurisé.

La seule version existant à ce jour concerne les particuliers.

Les particuliers peuvent choisir d'utiliser une identité numérique parmi les trois fournisseurs d'identité affiliés à FranceConnect (le site [impots.gouv.fr](http://impots.gouv.fr) de la DGFIP, le site [Ameli.fr](http://Ameli.fr) de l'Assurance Maladie, l'IDentité Numérique de La Poste), afin d'accéder à tous les services en ligne ayant intégré le bouton FranceConnect. Ils n'auront plus à fournir de documents justificatifs au cours de leurs

<sup>64</sup> Rapport IGAS n° 2015-090R1 – IGF n°2015-N-055

## Annexe II

démarches, car ces derniers pourront être transmis directement par les fournisseurs de données aux fournisseurs de service concernés, *via* des API (sans transiter par FranceConnect).

Néanmoins, toutes les démarches d'échanges d'informations sont réalisées **sous réserve du consentement de l'utilisateur et de manière individualisée** (pour un usager et une démarche spécifique). Les informations ne sont pas stockées par FranceConnect et aucune procédure de requêtage de masse par les administrations n'est envisagée à ce stade. **FranceConnect est ainsi perçu davantage comme un « portail d'accès » dématérialisé que comme un outil de mutualisation qui pourrait permettre un échange massif de données entre les OPS.** Il n'est ainsi pas adapté aux fonctions de contrôle que les OPS souhaiteraient développer.

*Source : Mission à partir des sites franceconnect.gouv.fr et etatplateforme.modernisation.gouv.fr.*

### **2.4.2.1. Les échanges entre régimes par interrogation de données restant propriété des organismes versant les prestations n'ont pas été concluants pour l'inscription des montants dans le RNCPS, les API constituent une autre piste qui paraît coûteuse en développements et en coordination**

#### **2.4.2.1.1. Une réflexion est en cours pour que le RNCPS mette à disposition les montants de prestation perçus individu par individu sans viser des échanges de masse**

Comme présenté plus haut, le RNCPS a été construit pour la lutte contre la fraude. Le principe de fonctionnement du RNCPS est de stocker de manière centralisée l'identité des personnes (données communes d'identification) ainsi que les régimes leur versant des prestations (données centralisées de rattachement) et d'interroger les régimes en question lors d'une interrogation « unitaire » sur une personne (données complémentaires de prestation). Les données sur les prestations versées sont stockées par chaque organisme contributeur. Ces données sont accessibles en temps réel par une consultation en webservice. Les consultations peuvent être soit unitaires (sur un NIR) soit sur une liste de personnes en répliquant la consultation unitaire autant de fois que nécessaire. Le RNCPS peut aussi produire des informations agrégées pour le suivi statistique. La consultation n'est possible que pour des agents habilités ou des systèmes d'information reconnus.

Les organismes contributeurs au RNCPS sont ceux qui versent des prestations de la protection sociale obligatoire, de base ou complémentaire. Ces 90 organismes recouvrent un large champ d'organismes, il s'agit des caisses nationales du régime général, de celles des deux réseaux multirisques (CCMSA et caisse nationale du régime social des indépendants), de Pôle emploi et de l'AGIRC-ARRCO, des régimes spéciaux, des sections professionnelles de l'assurance vieillesse des professions libérales, des mutuelles délégataires du régime général d'assurance maladie et des caisses de congés payés<sup>65</sup>. Du point de vue de la gestion des systèmes d'information, ces contributeurs se réduisent à environ une cinquantaine de partenaires techniques. Ces organismes ont mené des travaux préalables importants pour alimenter le RNCPS, tant sur la certification des NIR que l'adaptation de leur système d'information.

Le projet RNCPS a bénéficié d'un pilotage actif de la direction de la Sécurité sociale, en charge de la maîtrise d'ouvrage du répertoire et de l'implication de la CNAV, opérateur technique en charge de la maîtrise d'ouvrage des infrastructures et outils communs. Les organismes concernés par le RNCPS sont associés aux instances de pilotage : un comité de pilotage présidé par le directeur de la Sécurité sociale et un comité de maîtrise d'ouvrage. Les organismes participent aussi aux groupes de travail thématiques.

<sup>65</sup> Rapport IGAS n° 2015-090R – IGF n°2015-N-055-01.

## Annexe II

Avec l'infrastructure informatique actuelle, selon la CNAV, le RNCPS peut assurer 100 000 consultations par heure. **À titre de comparaison, le fichier d'appel de la CNAF à la DGFIP comporte un peu plus de 20 millions d'individus, qui serait donc traité par le RNCPS en un peu plus de deux mois et demi.** Une consultation plus réactive nécessiterait de revoir l'architecture machine ou logicielle du RNCPS ainsi que les temps de réponse des organismes lors de l'accès en webservice.

Le fait que les montants n'aient pas encore été inclus dans le RNCPS malgré l'obligation légale présentée plus haut tient pour partie à des difficultés techniques, notamment sur la disponibilité de certains revenus au niveau du foyer ou la nécessité d'accompagner le montant versé d'informations sur la période de référence des droits ou le caractère brut ou net<sup>66</sup>.

La DSS a engagé une réflexion pour étudier comment inclure les montants. Elle reste dans l'optique d'une consultation unitaire, sans possibilité de réaliser des échanges de masse sur des volumes importants avec les outils développés. Les premiers travaux indiquent que la mise à disposition des montants est très coûteuse pour tous les organismes qui alimentent le RNCPS, quelle que soit leur taille. Par exemple, certaines caisses du régime général ne disposent pas d'un stockage des montants centralisé mais s'appuient sur un système informatique éclaté dans plusieurs centres informatiques. Mettre à disposition une information centralisée à jour représente un coût important dans ce cas.

De plus, la DSS fait état de demandes pour que les montants des prestations versées soient complétés par toutes les autres natures de revenu. Certaines pistes envisageraient d'inclure ces montants dans le RNCPS, voire de les enrichir avec les contrôles réalisés par les organismes. La mission juge que ces évolutions complexifient inutilement la demande du législateur de mettre à disposition les montants des prestations versées.

Par ailleurs, l'usage du RNCPS étant limité aux consultations unitaires, cet outil ne paraît pas le plus indiqué pour rassembler beaucoup de sources d'informations. Enfin, la mission a proposé dans ce document l'usage de plusieurs sources d'informations sur les revenus (la DSN, les données fiscales notamment). Centraliser leur accès dans le RNCPS ne paraît pas constituer un gain pour les organismes.

### *2.4.2.1.2. Le développement d'API entre organismes nécessiterait une gouvernance forte et des développements lourds pour les organismes*

Les API (interfaces de programmation applicative) simplifient les échanges entre les logiciels ou données de deux systèmes informatiques. Il s'agit d'interfaces ouvrant l'accès à certaines fonctionnalités du logiciel et des données du fournisseur, sans nécessiter la connaissance du détail de la programmation de ce logiciel. Ce mode d'échange d'information permet de mettre à disposition des informations **en temps réel sur des requêtes de masse**. L'API paraît plus adapté pour les échanges de montants que le batch qui permet les requêtes de masse mais en temps différé.

Le fournisseur d'une API met à disposition des utilisateurs potentiels les données, métadonnées ou briques logicielles. La charge de développement pèse donc largement sur l'organisme qui met l'information à disposition et la rend disponible en continu. La mise en place de ces outils n'a ainsi pas vocation à se développer spontanément, en l'absence d'un mécanisme de contreparties pour compenser ces charges.

---

<sup>66</sup> Rapport IGAS n° 2015-090R – IGF n°2015-N-055-01.

## Annexe II

De plus, pour que ces API répondent aux besoins de l'ensemble des organismes, ces besoins doivent faire l'objet d'une coordination importante pour permettre le choix des échanges à mettre en place et des concepts à mobiliser. Cela suppose de s'appuyer sur une gouvernance forte pour assurer cette coordination.

L'utilisation d'API par les organismes versant des prestations sociales pourrait tirer profit des données de rattachement centralisées par le RNCPS pour « éclater » un fichier d'appel d'un organisme devant calculer une base ressources entre les organismes versant des prestations aux individus de la liste.

Ce modèle est aussi compatible avec une centralisation intermédiaire des données par branche. Ainsi le suivi des montants des pensions de retraites dans l'EIRR pourrait servir de base pour la construction de l'API de mise à disposition des montants de retraite, moyennant des ajustements dans l'EIRR.

Enfin, comme cela a été vu pour l'alimentation de PASRAU ou du RNCPS, la liste des organismes versant des prestations sociales obligatoires est très large. La création d'API par ces nombreux acteurs représenterait un coût important pour eux, faisant suite aux développements déjà engagés pour l'alimentation du RNCPS ou de PASRAU.

### *2.4.2.1.3. Le modèle belge de la Banque carrefour de la Sécurité sociale s'inscrit dans la même logique et remplit son objectif de simplification*

La Banque Carrefour de la Sécurité sociale (BCSS) est un organisme public de la Sécurité sociale belge, institué par la loi du 15 janvier 1990<sup>67</sup>. Elle est désignée comme le moteur et le coordinateur de l'« *e-government*<sup>68</sup> » de la Sécurité sociale belge et a pour objectif la simplification administrative de la Sécurité sociale, grâce à un partage contrôlé et sécurisé de l'information relative aux assurés sociaux et aux employeurs.

La mise en place de ce système d'échange d'informations a entraîné la création d'un **réseau électronique** reliant les institutions publiques de Sécurité sociale (IPSS) et faisant émerger une nécessité d'harmonisation de certains concepts juridiques de la Sécurité sociale, afin de simplifier les procédures informatiques de traitement des données.

Au sein du réseau de la BCSS, chaque IPSS doit enregistrer et tenir à jour les informations contenues dans sa propre banque de données. Ces informations sont ensuite accessibles aux autres institutions de Sécurité sociale, sous réserve d'autorisations.

Depuis 2003, le modèle a été reproduit avec la création d'une Banque carrefour des entreprises<sup>69</sup> (BCE) qui permet à des tiers d'accéder à certaines données des entreprises.

La BCSS dispose de deux missions principales :

#### ◆ **assurer l'échange et la collecte des données sociales**

Selon l'article 3 de la loi du 15 janvier 1990 : « *La Banque-carrefour est chargée de conduire, d'organiser et d'autoriser les échanges de données sociales entre les banques de données sociales. Elle coordonne en outre les relations entre les institutions de Sécurité sociale entre elles, d'une part, et entre ces institutions et le Registre national, d'autre part.* »

---

<sup>67</sup> Loi du 15 janvier 1990 relative à l'institution et à l'organisation d'une banque-carrefour de la Sécurité sociale.

<sup>68</sup> L'« *e-government* » de la Sécurité sociale belge désigne le projet qui concrétise « *la simplification administrative des obligations des employeurs vis-à-vis des institutions de Sécurité sociale* », selon le site internet de la BCSS.

<sup>69</sup> Loi du 16 janvier 2003 relative à l'institution et à l'organisation d'une banque-carrefour des entreprises.



## Annexe II

Ainsi, les institutions de Sécurité sociale ayant besoin de certaines données dans le cadre de leur mission sont obligées d'adresser une demande électronique à la BCSS. Le répertoire des personnes (cf. *infra*) permet à la BCSS de vérifier si les données demandées sont déjà disponibles dans l'une des institutions de Sécurité sociale et de les mettre, le cas échéant, à disposition de l'institution demandeuse. Si les informations ne sont pas disponibles, cette dernière peut alors les demander directement à l'employeur ou l'assuré social concerné.

### ◆ tenir à jour le répertoire des personnes

Selon l'article 6 de la loi du 15 janvier 1990 : « *La Banque-carrefour tient à jour un répertoire des personnes. Ce répertoire reprend, par personne (physique), les types de données sociales à caractère personnel qui sont disponibles dans le réseau ainsi que leur localisation.* »

Ce répertoire dispose des données de référence indiquant par personne la liste des données que chaque régime ou institution de Sécurité sociale détient. Deux fonctions essentielles sont attribuées à ce répertoire :

- effectuer automatiquement<sup>70</sup> le routage des demandes d'information formulées par les IPSS vers l'institution de Sécurité sociale disposant des informations requises ;
- signaler les modifications de données à caractère personnel à l'ensemble des institutions de Sécurité sociale susceptibles d'en avoir besoin.

Pour l'accomplissement de ces missions, la BCSS a accès aux données du Registre national et des identifiants<sup>71</sup>. Cet accès lui permet d'échanger ponctuellement avec des institutions publiques au-delà de la sphère sociale, notamment les services fiscaux.

La gouvernance de la BCSS est assurée par trois comités :

- ◆ le **comité de gestion** donne les directives nécessaires à l'application de la loi organique relative à la Banque Carrefour et rend des avis sur les propositions de modifications aux lois ou arrêtés royaux concernant la BCSS ;
- ◆ le **comité sectoriel de la Sécurité sociale et de la santé** veille au respect de la sécurité du réseau ainsi qu'à la protection de la vie privée des assurés sociaux ;
- ◆ le **comité général de coordination** chargé de proposer des initiatives pour promouvoir et consolider la collaboration du réseau, ainsi que des mesures qui pourraient favoriser « *un traitement légal et confidentiel des données sociales à caractère personnel* »<sup>72</sup>.

Le fonctionnement de la BCSS est régi par un système de protection des données stricte. À ce titre, le réseau « *évite au maximum l'enregistrement centralisé des données sociales* »<sup>73</sup>. La BCSS n'est pas un entrepôt de données unifié mais plutôt une interface de liaison décentralisée entre diverses institutions sociales qui détiennent respectivement les données relatives à leur mission.

En octobre 2014 la BCSS avait mis en relation près de 49 services et 19 millions de personnes inscrites sur le registre national belge avec « *un taux de connexion des assurés sociaux de 70%*<sup>74</sup> » et des économies annuelles évaluées à 1,7 milliard d'euros. En 2016, 1,1 milliard<sup>75</sup> de messages ont été échangés entre les institutions de Sécurité sociale grâce au réseau de la BCSS (contre 722 millions en 2011).

---

<sup>70</sup> Après contrôle de la légitimité des échanges de données à caractère personnel

<sup>71</sup> Article 7 de la loi du 15 janvier 1990

<sup>72</sup> Site de la BCSS, section dédiée au Comité général de coordination

<sup>73</sup> Site internet de la BCSS, section protection des données

<sup>74</sup> Selon le site ifrap.org (« Banque de données de la Sécu Belge, la vraie e-administration », 23.10.14)

<sup>75</sup> Indicateurs 2016 de la BCSS, sur le site de la BCSS

L'approche de l'« e-government » dans le secteur social belge a été récompensée à de nombreuses reprises au niveau national comme international<sup>76</sup>.

**2.4.2.2. Une centralisation des informations sur le modèle de la DSN faciliterait l'exhaustivité des prestations la normalisation des concepts et tirerait profit des investissements récents des OPS pour préparer les flux PASRAU**

Le deuxième modèle s'inspire de la DSN, comme cela a été le cas pour PASRAU, développé très rapidement pour répondre à des besoins circonscrits. PASRAU ne répond pas en l'état aux besoins des organismes versant des prestations.

Il serait pertinent de créer un nouveau flux déclaratif portant sur les montants de prestations versées, répondant à la fois aux besoins de la DGFIP et à ceux des organismes versant des prestations sous conditions de ressources. Cette **déclaration nominative complémentaire (DNC)** aurait un périmètre plus large que PASRAU, à la fois sur les prestations imposables et les prestations non imposables. Il pourrait aussi continuer à servir de vecteur déclaratif des revenus salariaux hors DSN. Elle offrirait aussi un détail sur les types de revenus, la fréquence de versement ou le fait que la prestation est versée au foyer ou à l'individu.

La DNC pourrait se substituer à PASRAU et fournirait aux organismes versant des prestations sous conditions de ressources les montants de prestations reçus par les allocataires de manière contemporaine.

La connaissance du type de revenu dans la déclaration de type DSN sur les prestations sociales permettrait à la DGFIP de supprimer la collecte annuelle d'une information complémentaire à PASRAU.

Ce modèle présente l'avantage de regrouper toute l'information dans des flux de données facilitant la transparence sur les concepts et ainsi leur normalisation.

Il permet aussi de tirer profit des travaux engagés pour PASRAU, notamment pour l'élaboration des flux déclaratifs par tous les collecteurs.

Les limites identifiées plus haut sur la mise à disposition des données de la DSN se transposent à un modèle de DNC. Ces déclarations constituent un flux pour lequel un stockage est nécessaire, soit de manière centralisée, soit auprès de chacun des utilisateurs.

Enfin, la mise en place de la DSN a reposé sur une gouvernance forte, pilotée et coordonnée par la mission interministérielle chargée du pilotage et de la mise en œuvre de la DSN et portée au niveau opérationnel par le GIP-MDS associant largement les organismes et les autres partenaires. De plus le projet a fait l'objet d'une adhésion facilitée par l'échéance de suppression des déclarations auxquelles la DSN se substituait. Le modèle d'une DNC devrait reposer également sur une gouvernance large, associant la DSS, la DGFIP et les organismes concernés. L'analyse des échanges de données entre la sphère fiscale et la sphère sociale a conduit la mission à préconiser la mise en place d'une instance de pilotage stratégique sur les échanges de données fiscales et sociales, copilotée par la DSS et la DGFIP. Cette instance aurait le bon positionnement pour assurer le pilotage stratégique de la DNC. Enfin, la mission interministérielle chargée du pilotage et de la mise en œuvre de la DSN devrait assurer un pilotage, une coordination des travaux et une bonne articulation avec les autres projets tout en veillant à la simplification des données sociales, en voyant son périmètre élargi à la DNC.

---

<sup>76</sup> Elle a notamment reçu en 2003 un « *Good Practice Label* » de la Commission européenne, puis en 2006, un « *Public Service Award* » décerné par l'Organisation des Nations Unies (ONU) dans la catégorie « *Utilisation des Technologies de l'Information et de la Communication dans l'Administration Publique* ». En 2014, la BCSS a été désignée organisation publique fédérale de l'année pour « *les énormes gains en terme d'efficacité que la banque de données a apporté à l'État, et donc aussi aux citoyens.* »

## Annexe II

Le pilotage opérationnel de PASRAU est aujourd'hui confié au GIP-MDS. Cette organisation a permis de rapprocher la conception de PASRAU de celle de la DSN tout en accordant une place centrale à la DGFiP. **La mission préconise de confier au GIP-MDS le pilotage opérationnel de la DNC, sous le pilotage stratégique de l'instance de pilotage stratégique sur les échanges de données fiscales et sociales (proposée supra) et la coordination de la mission interministérielle chargée du pilotage et de la mise en œuvre de la DSN.**

### **2.4.2.3. Le DGE peut se combiner avec ces deux modèles pour rationaliser les modalités d'échanges**

Le dispositif de gestion des échanges (DGE) a été construit parallèlement au RNCPS pour permettre de procéder aux échanges de données dans un cadre de gestion centralisé. Le pilotage du DGE est confié au comité d'orientation et de suivi des échanges (COSE), instance mise en place dans le cadre de la gouvernance du RNCPS, qui réunit des représentants de quatorze principaux régimes sous l'égide de la DSS. La plateforme technique du DGE est gérée par la CNAV.

**Le DGE vise à rationaliser les flux d'échanges de données entre organismes :**

- ◆ en proposant un cadre de contractualisation ;
- ◆ en simplifiant les dossiers pour la commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) ;
- ◆ en standardisant les messages ;
- ◆ en assurant la sécurité des messages transmis ;
- ◆ en rendant visibles les échanges existants ;
- ◆ en mutualisant les outils.

La première version du DGE permet la construction de messages relatifs à des individus. Deux services sont actuellement disponibles dans le DGE : la diffusion des départs à la retraite des invalides et la diffusion des déclarations simplifiées de grossesse. Ces deux services « *poussent* » des signalements d'événement à des organismes utilisateurs. Dans le premier service, il y a un service producteur et un consommateur ; dans le deuxième, il y a cinq producteurs et un consommateur. Actuellement, la transmission des informations n'a pas lieu en temps réel mais nécessite un traitement des services producteurs. Les échanges aller-retour sur la base d'un fichier d'appel sont possibles. Au fur et à mesure de la création de nouveaux échanges, un catalogue est enrichi. Il décrit les échanges mis en place d'un point de vue technique : service producteurs, services consommateurs, type d'échange (diffusion ou acquisition), règles de diffusion des messages, norme technique d'échange.

La deuxième version du DGE se placera dans une logique d'urbanisation des échanges. Les nouvelles fonctionnalités attendues portent sur l'interrogation au fil de l'eau, la diffusion en mode fichier (au lieu du mode message), l'abonnement à des notifications. La troisième version ajoutera l'acquisition de données, notamment par l'interrogation des régimes sur des éléments de carrière dans le cadre du référentiel général des carrières uniques (RGCU).

La DSS souhaite que tout nouveau flux d'échange concernant un OPS utilise les canaux du DGE. Cela permet de réduire les coûts de raccordement technique des opérateurs et d'assurer un suivi quantitatif des échanges.

## Annexe II

La CNAF a choisi l'utilisation du DGE pour l'extraction des données de la DSN dans le cadre de son expérimentation : le fichier d'appel émis par la DSN et l'extraction de la DSN en retour utilisent le DGE. La CNAF estime que l'utilisation du DGE permet d'assurer une interopérabilité sur les formats techniques des données mais pas sur les notions mobilisées. De plus, cet échange est strictement dédié à la CNAF du fait de l'utilisation du fichier d'appel. Il ne peut donc pas bénéficier à d'autres acteurs.

L'échange entre la DGFiP et les OPS sur FICOBA devrait aussi passer par le DGE.

**Ainsi, le DGE n'entre pas dans le cœur de chaque échange du point de vue du métier, notamment sur les notions mobilisées. Mais il peut se combiner avec divers modèles d'échanges présentés précédemment, RNCPS, API entre opérateurs ou avec une base de données centralisée, comme la base miroir DSN. Le DGE est un service technique permettant de faciliter les échanges mis en place par des projets informatiques spécifiques en leur offrant un cadre homogène, sécurisé et mutualisé.**

Le COSE valide les échanges. Il étudie si chaque échange élaboré pourrait intéresser d'autres organismes mais ce cas de figure n'a pas encore été rencontré. Le rapport IGAS-IGF de 2015 sur l'optimisation des échanges de données entre OPS<sup>77</sup> estime que le développement du recours au DGE nécessitera un renforcement du pilotage interrégimes des échanges de données, qui pourrait être assurée par le COSE. Pour assurer cette mission, le COSE devra disposer d'une liste des échanges existants entre OPS, dont une première version figure dans le rapport en question. Selon ce rapport, le rôle du COSE se distingue de celui des autres instances animées par la DSS en lui confiant **l'examen technique des projets d'échanges de données** en application des orientations stratégiques prises par ces instances, en particulier sur les programmes de travail des organismes.

### ***2.4.2.4. Un échange de données par le biais d'un flux de type DSN constitue une piste plus réaliste et présente des avantages nets par rapport à la mise en place d'API***

Les points évoqués ci-dessus donnent des indications sur la capacité des modèles, à rassembler une information exhaustive, à capitaliser sur des outils existants, à offrir de la transparence sur des concepts complexes (cf. tableau 3). Les deux modèles proposés pourraient l'un comme l'autre mobiliser le DGE comme cadre technique d'échange.

**Le modèle d'une déclaration mensuelle des montants de prestations, dénommée déclaration nominative complémentaire (DNC) paraît plus atteignable. En effet, il s'inscrit dans la continuité de PASRAU et se limite à des ajustements de développements déjà existants pour une partie des organismes. Il permet de plus de résoudre la difficulté des salaires versés sans déclarations à la DSN. Le modèle d'API répartis dans chaque organisme versant des prestations paraît en revanche plus complexe pour les organismes devant les construire, les lenteurs d'adaptation du RNCPS témoignant de ces difficultés.**

Selon le GIP-MDS, sur la base des travaux récents sur la DSN et PASRAU, une telle évolution de PASRAU nécessiterait un délai d'environ deux ans, ce qui amènerait à une mise en œuvre courant 2019.

Dans les deux cas, la mise en place d'échanges de montants entre organismes ne saurait réussir sans une gouvernance forte pour coordonner les besoins et les informations disponibles sur les montants versés (concepts, fréquence, foyers ou bénéficiaires) ainsi que les aspects techniques.

---

<sup>77</sup> Rapport IGAS n° 2015-090R1 – IGF n°2015-N-055

## Annexe II

**Tableau 3 : Avantages et inconvénients des deux modèles d'échanges d'informations présentés**

Modèle	Chaque organisme reste propriétaire de ses données : développement d'API	DNC sur le modèle DSN-PASRAU
Avantages	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Tire profit des données de rattachement centralisées dans le RNCPS</li> <li>▪ Pourrait tirer profit de centralisations des données par branche comme l'EIRR pour les retraites</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Exhaustivité sur les prestations et sur les salaires hors DSN</li> <li>▪ Tire profit des investissements réalisés pour PASRAU pour les prestations imposables</li> <li>▪ Facilite la normalisation des concepts</li> </ul>
Inconvénients	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Charge de développement importante pour les organismes</li> <li>▪ Besoin d'échanges techniques approfondis avec chaque organisme</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Modèle de mise à disposition des données à trouver</li> </ul>

*Source : Mission.*

### 2.4.3. Une gouvernance forte devra être mise en place pour coordonner un échange de données plus complet qu'actuellement

La présentation rapide des deux modèles d'échanges de données proposés fait apparaître un fort besoin de gouvernance. Les modèles présentés comportent un coût de mise en œuvre plus important pour certains acteurs même s'il est globalement moindre que des échanges bilatéraux, multipliant les efforts. Aussi, le choix du modèle d'échange ne peut pas provenir des organismes eux-mêmes.

La CNAF a indiqué à la mission être en attente de cette trajectoire de partage des montants de prestations versées entre les OPS. Dans l'attente d'un schéma de partage des données, elle met en place des échanges bilatéraux, par exemple avec Pôle emploi.

La trajectoire d'échanges de données de montants entre OPS sera structurante pour les organismes. La prochaine convention d'objectifs et de gestion (COG) des organismes de Sécurité sociale, démarrant en 2018, devra tenir compte des directions qui auront été prises en termes de partage des données pour orienter les chantiers informatiques des organismes.

La DSS mobilise deux structures de gouvernance qui suivent, sur des registres différents, les échanges de données :

- ◆ le COSE s'inscrit dans la gouvernance du RNCPS. Il est le lieu d'examen technique des projets d'échange de données. Les arbitrages sont pris au niveau du comité de pilotage de la gestion des échanges du RNCPS;
- ◆ le comité de pilotage de la simplification et de la modernisation du service public de la Sécurité sociale (COPISSIMO) s'inscrit dans la démarche de simplification initiée en 2012. Il pilote la mise en œuvre de la simplification pour les prestations sociales, y compris pour ce qui concerne les échanges inter administration, il a notamment étudié la simplification de la déclaration de grossesse et la simplification des transmissions de RIB. Il réunit les directeurs de la DSS, du SGMAP, de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), de la direction générale de la cohésion sociale

## Annexe II

(DGCS), de la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP)<sup>78</sup> avec les représentants des caisses du régime général, de la CCMSA, du RSI, de l'AGIRC-ARRCO, de Pôle emploi et des GIP MDS et Union retraite. Le COPISSIMO s'appuie sur le comité de simplification et sur des groupes de travail techniques pour étudier les échanges à mettre en place ou leur normalisation.

Même si leur périmètre est distinct, l'articulation entre ces deux structures ne paraît pas claire. Les cas d'arbitrages sur des besoins métiers faisant intervenir une composante technique se répartissent entre les deux types de structure, ce qui paraît poser des difficultés à la mission.

La proposition de la mission d'échanger les montants de prestations par un flux centralisé répondant à la fois aux besoins fiscaux et sociaux nécessite une gouvernance forte mixte à la sphère sociale et à la sphère fiscale. L'instance stratégique sur les échanges de données fiscales et sociales proposée plus haut devrait jouer un rôle central.

**Aussi la mission préconise que l'instance stratégique des échanges de données fiscales et sociales assure le pilotage d'ensemble des échanges de données entre la sphère fiscale et la sphère sociale.**

La mission a proposé que le GIP-MDS assure la maîtrise d'ouvrage délégué du flux déclaratif élargissant et se substituant à PASRAU, sous le pilotage de l'instance stratégique des échanges de données fiscales et sociales et la coordination de mission interministérielle chargée du pilotage et de la mise en œuvre de la DSN.

Les travaux de normalisation ne peuvent être envisagés sans le comité de normalisation des données sociales déclaratives et de leurs échanges.

Enfin, la mission a proposé plus haut que le comité stratégique des échanges de données fiscales et sociales soit appuyé par un comité opérationnel sur les échanges entre sphère fiscale et sociale, pour traiter d'un point de vue opérationnel de la transmission CNTDF, de son évolution et des autres données fiscales utiles aux OPS ou de données sociales utiles à la DGFIP.

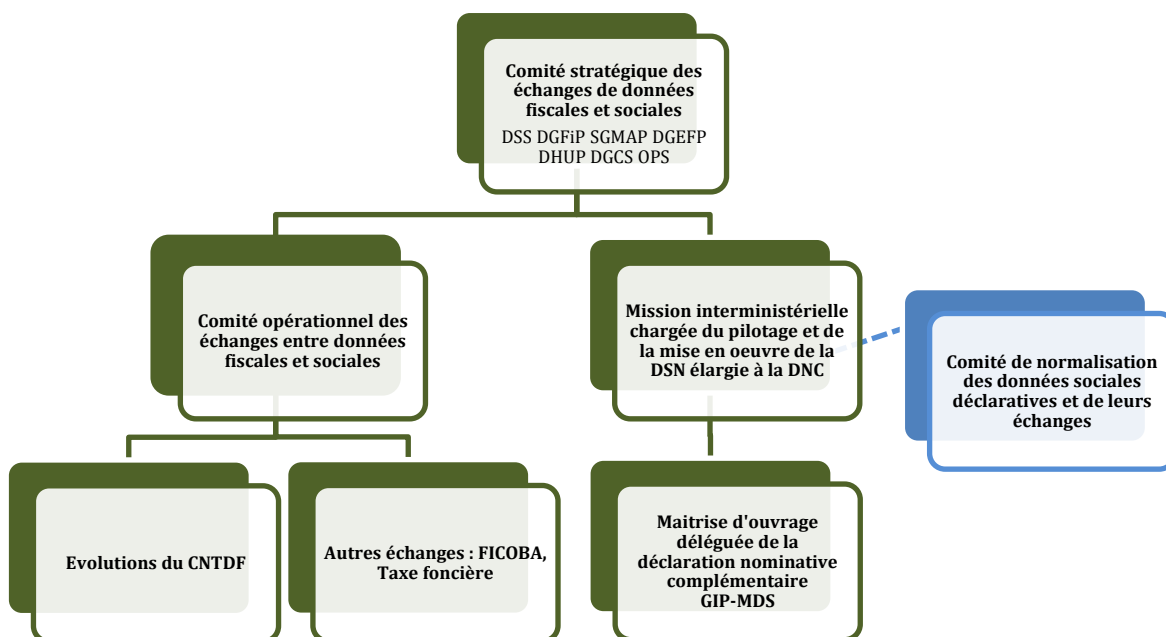
La mission propose ainsi une gouvernance des échanges de données fiscales et sociale resserrée autour d'une instance de pilotage stratégique unique, copilotée par la DSS et la DGFIP associant le SGMAP, la DGEFP, la DHUP, la DGCS et les OPS. Deux instances opérationnelles lui seraient rattachées (cf. schéma 1) :

- ◆ le GIP-MDS qui assurerait la maîtrise d'ouvrage déléguée de la déclaration nominative complémentaire sous la coordination et le pilotage de la mission interministérielle chargée du pilotage et de la mise en œuvre de la DSN
- ◆ le comité opérationnel des échanges entre données fiscales et sociales pour les échanges croisés.

---

<sup>78</sup> Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer.

Schéma 1 : Proposition de gouvernance des échanges de données



Source : Mission.

Enfin, les évolutions proposés sont ambitieuses mais porteuses de grandes améliorations pour la délivrance des prestations sociales, à la fois du point de vue des allocataires et des organismes gestionnaires. Leur mise en œuvre devra s'appuyer sur un investissement sans faille des OPS, coordonné activement par la DSS.

Les prochaines conventions d'objectifs et de gestion des organismes de Sécurité sociale, démarrant en 2018, devront tenir compte des directions qui auront été prises en termes de partage des données pour orienter les chantiers informatiques des organismes. Les orientations données permettront de tracer la trajectoire d'échanges de données entre OPS et avec l'administration fiscale.





## **ANNEXE III**

### **Les revenus professionnels des travailleurs non-salariés**



# SOMMAIRE

<b>1. NI L'ADMINISTRATION FISCALE NI LES ORGANISMES EN CHARGE DU RECOUVREMENT OU DU CALCUL DES COTISATIONS SOCIALES DUES PAR LES TRAVAILLEURS NON-SALARIÉS NE SONT EN MESURE DE DISPOSER D'UNE INFORMATION INFRA-ANNUELLE ET FIABLE SUR LES REVENUS PROFESSIONNELS DE CETTE POPULATION .....</b>	<b>2</b>
1.1. La mise en œuvre du prélèvement à la source pour les travailleurs non salariés ne permet pas d'avoir une connaissance plus contemporaine des revenus tirés de leur activité.....	2
1.2. Mis à part pour les micro-entrepreneurs, les modalités de déclaration et de recouvrement des cotisations sociales des travailleurs non salariés ne permettent pas d'accéder à une information plus fraîche que celle dont il est possible de disposer via le « canal fiscal » .....	4
1.2.1. <i>Les informations transmises par le « canal social » méritent d'être analysées en vue de leur utilisation éventuelle pour évaluer les revenus professionnels des travailleurs non salariés .....</i>	<i>4</i>
1.2.2. <i>Le « 3 en 1 », construit autour de la déclaration sociale des indépendants (DSI), permet d'intégrer de manière plus précoce les informations sur les revenus « N-1 » des indépendants affiliés au RSI.....</i>	<i>4</i>
1.2.3. <i>Le mécanisme d'appel des cotisations pour les exploitants agricoles prend en compte des revenus de référence peu contemporains des versements effectués .....</i>	<i>8</i>
1.3. Pour les TNS relevant du régime de la micro-entreprise, il est toutefois possible de disposer en temps réel d'informations sur les revenus professionnels, mais ces montants ne sont qu'une approximation fondée sur une approche forfaitaire éventuellement peu précise.....	9
<b>2. EN RAISON D'UN DÉFICIT D'INFORMATION CONTEMPORAINE ET FIABLE CONCERNANT LES REVENUS PROFESSIONNELS DES TRAVAILLEURS NON SALARIÉS, LE CALCUL DE LEURS DROITS AU RSA ET À LA PRIME D'ACTIVITÉ REPOSE SUR DES PRINCIPES DÉROGATOIRES ET PEU SATISFAISANTS, GÉNÉRATEURS D'INÉGALITÉS DE TRAITEMENT .....</b>	<b>11</b>
2.1. La mission s'est principalement intéressée aux modalités d'attribution du RSA et de la prime d'activité, l'absence de données récentes concernant les revenus professionnels étant particulièrement problématique pour ces deux prestations ....	11
2.1.1. <i>Le problème de l'absence de données contemporaines et infra-annuelles pour les revenus professionnels des travailleurs non salariés.....</i>	<i>11</i>
2.1.2. <i>Les indépendants représentent une proportion plutôt faible mais non négligeable parmi les bénéficiaires du RSA et de la prime d'activité.....</i>	<i>12</i>
2.2. Hormis pour les micro-entrepreneurs, l'assiette sociale, qui diffère de l'assiette fiscale, ne permet pas de reconstituer le revenu imposable utilisé pour le calcul de prestations sociales telles que le RSA ou la prime d'activité .....	13
2.2.1. <i>C'est l'assiette fiscale et non l'assiette sociale qui sert de référence au calcul du RSA et de la prime d'activité.....</i>	<i>13</i>
2.2.2. <i>Reconstituer l'assiette fiscale à partir de l'assiette sociale n'est pas possible en l'absence d'un certain nombre de données complémentaires, la réciproque étant également vraie .....</i>	<i>14</i>

2.3. Les modalités de calcul du RSA et de la prime d'activité pour les travailleurs non salariés ne permettent pas d'adapter rapidement les prestations versées à l'évolution des besoins.....	16
2.3.1. <i>S'agissant des travailleurs non salariés, les règles d'attribution du RSA et de la prime d'activité ne retiennent normalement pas le principe de trimestrialité glissante, sauf pour les micro-entrepreneurs.....</i>	16
2.3.2. <i>L'évaluation des revenus professionnels des travailleurs en l'absence de revenu de référence ou en cas d'activité déficitaire apparaît complexe et variable selon les territoires.....</i>	19
2.4. La structure juridique au sein de laquelle le travailleur non salarié exerce ou aurait pu exercer son activité est susceptible d'affecter le mode de calcul des prestations dont il pourrait bénéficier, ce qui se justifie difficilement.....	22
2.4.1. <i>La différence de traitement selon que le travailleur non salarié est entrepreneur ou gérant associé peut être source d'inégalités de traitement, voire de stratégies d'optimisation pour le calcul des droits à prestations sociales.....</i>	22
2.4.2. <i>Le statut social de travail non salarié n'épuise pas la réalité économique des personnes travaillant en tant qu' « indépendants » et susceptibles de se voir appliquer des règles différentes en matière de calcul des prestations sociales.....</i>	24

### Annexe III

Cette annexe montre que la réforme du prélèvement à la source n'introduit pas d'évolution majeure permettant de mieux appréhender les revenus professionnels des travailleurs non salariés (TNS) dans une perspective infra-annuelle. Cette difficulté ne paraît pas pouvoir être levée par la mobilisation d'informations transmises par le « canal social » ; l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acoss), pas plus que l'administration fiscale, ne dispose – sinon sur une base annuelle – de données contemporaines et fiables sur les revenus professionnels de cette population.

Au sein des travailleurs non salariés, les micro-entrepreneurs font exception. Soumis à un régime fiscal et social particulier, dans le cadre duquel les revenus professionnels sont évalués forfaitairement sur la base du chiffre d'affaires, ces TNS transmettent régulièrement à l'Acoss des données d'activité aux fins du calcul des cotisations sociales dont ils sont redevables. Pour autant, la méthode permettant d'apprécier leur revenus professionnels reste discutable et la fiabilité des informations transmises, en l'absence de contrôle suffisant, ne paraît pas pouvoir être garantie à un niveau infra-annuel.

La difficulté à obtenir des données contemporaines infra-annuelles, fiables et directement utilisables pour le calcul des prestations est particulièrement problématique pour l'évaluation des droits au RSA et à la prime d'activité, qui répondent normalement à une logique de trimestrialité (réactualisation et période de référence). En ce qui concerne l'attribution de ces prestations aux travailleurs salariés, l'enjeu, s'agissant des revenus professionnels, apparaît moins être celui de la « fraîcheur » de l'information disponible que celui de la fiabilisation ou de l'automatisation dans la transmission des données. En revanche, pour les TNS exerçant dans le cadre d'une structure soumise à l'IR, le problème est plus fondamental : la donnée comptable correspondant à un revenu professionnel infra-annuel peut tout simplement ne pas exister et l'identification même de ce que pourrait être un tel revenu n'appelle pas forcément de réponse évidente. Ces difficultés conduisent à retenir aujourd'hui des principes d'évaluation des droits au RSA et à la prime d'activité dérogatoires.

Dans le cas des TNS, le RSA et la prime d'activité sont en effet calculés sur la base de revenus professionnels largement « périmés » – afférents à l'exercice « N-2 » ou « N-1 ». Ce décalage est particulièrement problématiques au regard des fins poursuivies par ces aides, censées s'ajuster rapidement aux changements de situation de leurs bénéficiaires. En outre, lorsque les TNS commencent leur activité ou affichent des revenus de référence négatifs (déficit), des règles de calcul spécifiques sont applicables, ces dernières pouvant se révéler peu pertinentes pour saisir la réalité de la situation sociale des personnes. En ce qui concerne spécifiquement le calcul des droits au RSA, l'hétérogénéité des méthodes retenues suivant les territoires, qui résulte du pouvoir d'appréciation important laissé aux mains des Conseils départementaux, complique encore l'analyse.

L'annexe montre enfin que le déficit de contemporanéité ne touche pas pareillement l'ensemble des travailleurs non salariés. Certains d'entre eux, exerçant dans le cadre de structures juridiques soumises à l'impôt sur les sociétés, se voient appliquer, pour leurs rémunérations, un traitement proche de celui des salariés, tout en ayant au surplus la possibilité de piloter leurs revenus pour maximiser les prestations perçues. Cette différence de traitement conduit également à s'interroger sur la définition de revenu professionnel, discutable au regard de la possibilité donnée à certains travailleurs non salariés de se rémunérer sous forme de revenus de capitaux mobiliers (dividendes), éventuellement de manière exclusive.

La notion même de travailleur indépendant soulève quelques ambiguïtés, étant donné le succès grandissant de certaines structures permettant au « travailleur indépendant » de relever socialement du statut de salarié. Dans ce dernier cas, si les revenus professionnels sont pris en compte de manière contemporaine pour le calcul du RSA et de la prime d'activité, ils ne reflètent pas nécessairement, au niveau infra-annuel en particulier, la situation réelle des personnes et peuvent donner lieu à des stratégies d'optimisation.

## 1. Ni l'administration fiscale ni les organismes en charge du recouvrement ou du calcul des cotisations sociales dues par les travailleurs non-salariés ne sont en mesure de disposer d'une information infra-annuelle et fiable sur les revenus professionnels de cette population

### 1.1. La mise en œuvre du prélèvement à la source pour les travailleurs non salariés ne permet pas d'avoir une connaissance plus contemporaine des revenus tirés de leur activité

Pour les travailleurs non salariés exerçant leur activité sous la forme traditionnelle d'une entreprise individuelle soumise à l'impôt sur les sociétés (IR), le revenu d'activité imposable peut, selon le cas, prendre la forme d'un :

- ◆ bénéfice industriel et commercial (BIC) pour les artisans et commerçants ;
- ◆ bénéfice non commercial (BNC) pour les professions libérales ;
- ◆ bénéfice agricole (BA) pour les non salariés agricoles (NSA).

Dans le cadre du prélèvement à la source, les TNS, hors « micro-entrepreneurs », paieront l'impôt sur le revenu correspondant aux bénéfices réalisés pour l'année en cours via des acomptes prélevés mensuellement ou trimestriellement<sup>1</sup>, lesquels donneront lieu à régularisation l'année suivante.

Ce principe d'acomptes devrait également être retenu pour les indépendants exerçant leur activité dans le cadre d'une structure soumise à l'IS (ex : société à responsabilité limitée [SARL] individuelle faisant le choix de l'option définitive pour l'IS). Le traitement de la rémunération du gérant, assimilée fiscalement à un salaire soumis à l'IR<sup>2</sup>, ne relèvera pas du périmètre du prélèvement à la source (PAS) de droit commun applicable aux salariés.

Pour un travailleur non-salarié exerçant son activité dans le cadre d'une SARL individuelle, le tableau ci-dessous rappelle de manière simplifiée les différentes configurations possibles en matière de traitements applicables aux plans fiscal et social.

**Tableau 1 : Prélèvements du travailleur non salarié exerçant son activité dans le cadre d'une SARL individuelle**

forme de l'entreprise	régime d'imposition de l'entreprise	travailleur non salarié	revenus professionnels imposables	assiette sociale
SARL individuelle	IR	entrepreneur	BIC, BNC ou BA soumis à l'IR	calculée à partir du BIC, BNC et du BA
		micro-entrepreneur	CA avec abattement ou % du CA en cas d'option pour le prélèvement libératoire	calculé comme % du CA
	IS (option définitive)	gérant associé	rémunération du gérant soumise à l'IR (article 62 CGI) + dividendes (IR)	calculée à partir de la rémunération du gérant <sup>3</sup>

*Source : Mission*

<sup>1</sup> Les acomptes seront prélevés directement sur le compte bancaire du contribuable le 15 de chaque mois. Le travailleur non salarié pourra opter pour un prélèvement trimestriel (15 février, 15 mai, 15 août et 15 novembre).

<sup>2</sup> Art. 62 du CGI.

<sup>3</sup> Les dividendes sont susceptibles d'être réintégrés à l'assiette sociale (assimilés à une rémunération) s'ils excèdent 10 % du montant du patrimoine affecté ou 10 % du bénéfice net, dans le cas où celui-ci est supérieur.

### Annexe III

Pour les salariés, l'assiette des revenus d'activité prise en compte pour le calcul des versements provisionnels évoluera en fonction des variations de rémunération mensuelles, permettant l'adaptation automatique et rapide des prélèvements aux changements de situation du contribuable. En revanche, les acomptes calculés par l'administration pour les travailleurs non salariés continueront largement de refléter leur situation passée.

Pour cette population, les acomptes mensuels de janvier à août de l'année « N » dépendront ainsi du bénéfice – BIC, BNC ou BA – de l'année « N-2 » ; les bénéfices imposables de l'année « N-1 » ne seront retenus pour le calcul des acomptes qu'à partir de septembre de l'année N. Comme c'est le cas actuellement, certains revenus par nature exceptionnels seront retranchés de l'assiette de calcul de l'acompte, ainsi des indemnités d'assurance compensant la perte d'un élément de l'actif immobilisé, les subventions d'équipement ou bien les plus-values et moins-values professionnelles à court ou à long terme.

Le taux appliqué au bénéfice pour calculer le montant des acomptes reflètera également la dernière image de la situation générale du contribuable telle que connue par l'administration fiscale. Ce taux sera donc calculé en fonction du revenu imposable de « N-2 » pour les acomptes de janvier à août de l'année « N », puis celui de « N-1 » pour les acomptes de septembre à décembre.

En cas de forte variation des revenus par rapport à la période de référence – qu'il s'agisse de variations imputables aux bénéfices réalisés mais aussi à tout autre type de revenu imposable – ces acomptes pourront être ajustés à l'initiative du contribuable en cours d'année. Cette modulation s'inscrira dans une logique déclarative et pourra être sanctionnée en cas d'abus, s'il est constaté *ex post*, en année « N+1 », un écart significatif entre les acomptes versés et le montant de l'impôt finalement dû.

La logique du PAS se distingue essentiellement de celle qui prévaut encore aujourd'hui par ce que les acomptes versés permettront d'acquitter l'impôt afférent à l'année contemporaine du versement alors qu'il subsiste un décalage d'un an dans le système actuellement en vigueur. La modulation des acomptes à l'initiative du TNS permet pour le moment de s'ajuster au montant de l'impôt dû au titre de l'année « N-1 », *a priori* connu du contribuable. Dans le cadre du PAS, les ajustements d'acomptes qui pourront être demandés par les TNS présenteront un caractère objectivement plus estimatif, en raison du degré d'incertitude possiblement élevé sur les revenus contemporains des versements, par nature inconnus.

Pour le reste, la réforme du PAS n'introduit pas de changement fondamental concernant le champ des TNS ; en particulier, elle ne participe pas d'une connaissance véritablement plus contemporaine et infra-annuelle des revenus d'activité imposables de cette population. Dans tous les cas, les acomptes versés, même lorsqu'ils sont modulés, ne pourront être regardés comme une référence fiable pour évaluer en temps réel les revenus – professionnels ou autres – des travailleurs non salariés.

En particulier, le travailleur non salarié désirant minimiser les acomptes à verser à court terme afin de renforcer sa trésorerie pourra toujours délibérément sous-estimer ses bénéfices sur la plus grande partie de l'exercice avant de procéder à un « rattrapage » (versement d'acomptes plus importants) sur les derniers mois de l'année. Il devra simplement prendre garde à ce que le total des versements provisionnels effectués sur l'année soit suffisant pour ne pas l'exposer au risque de sanction (majoration de l'impôt dû, voir *supra*).

**1.2. Mis à part pour les micro-entrepreneurs, les modalités de déclaration et de recouvrement des cotisations sociales des travailleurs non salariés ne permettent pas d'accéder à une information plus fraîche que celle dont il est possible de disposer via le « canal fiscal »**

**1.2.1. Les informations transmises par le « canal social » méritent d'être analysées en vue de leur utilisation éventuelle pour évaluer les revenus professionnels des travailleurs non salariés**

En ce qui concerne les salariés, le prélèvement à la source sur les salaires est intimement lié à la mise en place de la déclaration sociale nominative (DSN), même si les deux projets poursuivent des objectifs distincts.

S'agissant en revanche des TNS, les modifications introduites par la réforme du PAS, relativement limitées, seront mises en œuvre indépendamment de toute évolution sur le mode de recouvrement des prélèvements sociaux.

Aux fins du calcul des droits à prestations sociales, la question se pose malgré tout de savoir si, en l'état actuel, les institutions en charge du recouvrement des cotisations sociales pour les travailleurs non salariés sont susceptibles de disposer d'une information plus fiable et/ou contemporaine que celle disponible via le « canal fiscal ».

A cet égard, il convient tout particulièrement d'analyser les modalités de calcul et de recouvrement applicables aux indépendants relevant du régime social des indépendants (RSI), qui ont profondément évolué en 2015 suite à la mise en œuvre du mécanisme dit du « 3 en 1 ».

**1.2.2. Le « 3 en 1 », construit autour de la déclaration sociale des indépendants (DSI), permet d'intégrer de manière plus précoce les informations sur les revenus « N-1 » des indépendants affiliés au RSI**

**1.2.2.1. Le « 3 en 1 » permet de réduire partiellement le décalage temporel entre les cotisations versées par le travailleur indépendant et l'exercice au titre de laquelle elles sont dues**

L'assiette prise en compte pour le calcul des cotisations et contributions sociales du TNS dues au titre de l'année « N » correspond au revenu professionnel du chef d'entreprise perçu la même année<sup>4</sup>. Ce revenu d'activité, hors le cas de la micro-entreprise, est celui qui est retenu pour le calcul de l'impôt sur le revenu, après réintégration d'exonérations fiscales.

Pour les affiliés au RSI ne relevant pas du régime de la micro-entreprise, le dispositif d'appel et de paiement des cotisations en vigueur jusqu'à 2014, reposant sur une logique d'acompte provisionnel puis de régularisation, induisait un décalage temporel significatif entre l'assiette sociale des cotisations dues et l'assiette sur la base de laquelle les acomptes étaient calculés au titre de la même année. Les cotisations en N étaient ainsi calculées, à titre provisionnel, sur la base du revenu définitif de l'année « N-2 »<sup>5</sup> puis d'une régularisation se poursuivant sur l'année « N+1 »<sup>6</sup>, une fois le revenu définitif de l'année N connu.

---

<sup>4</sup> Article L. 131-6 du code de la sécurité sociale.

<sup>5</sup> Envoi d'un échéancier en décembre N-1 avec 4 paiements trimestriels ou 10 paiements mensuels de janvier à octobre.

<sup>6</sup> Remboursement ou paiement complémentaire en novembre pour les acomptes trimestriels et/ou décembre de l'année N+1 pour les acomptes mensuels.



### Annexe III

Ce décalage était susceptible de peser négativement sur la trésorerie des entreprises en cas de variation d'activité à la baisse (difficulté à acquitter les acomptes). La concentration des régularisations en fin d'année pouvait également poser des problèmes de trésorerie.

Ce mécanisme de régularisation par rapport au « N-2 » était également générateur de créances importantes à recouvrer pour le RSI. En 2014, le montant de la somme des régularisations en valeur absolue représentait 22,5 % de l'ensemble des contributions et cotisations sociales selon le RSI, et 11,7 % en solde (« créances » à recouvrer).

Pour pallier ces difficultés, certaines mesures visant à améliorer la gestion de trésorerie des entreprises ont été prises en 2013 et 2014<sup>7</sup>. Celles-ci ont été complétées et systématisées en 2015 suite au déploiement du dispositif dit du « 3 en 1 »<sup>8</sup>.

Une déclaration de revenu des indépendants (déclaration sociale des indépendants [DSI]) doit dorénavant être remplie chaque année par les cotisants du RSI entre les mois d'avril et juin. Sur la base de cette déclaration, le RSI calcule les cotisations et contributions sociales et adresse très rapidement, dans les semaines suivant la transmission de la DSI<sup>9</sup>, un courrier unique réunissant trois opérations (« 3 en 1 »)<sup>10</sup> :

- ◆ un échancier des cotisations sur 12 mois au lieu de 10 pour les assurés réglant par prélèvement mensuel ;
- ◆ le calcul des régularisations de cotisations (cotisations définitives) dues au titre de l'exercice « N-1 » sur la base du revenu définitif de l'année « N-1 » (ces régularisations s'étalent jusqu'à la fin de l'année « N ») ;
- ◆ le calcul de cotisations provisionnelles sur la base du revenu définitif de l'année précédente (passage du « N-2 » au « N-1 ») ou du revenu de l'année en cours estimé par le cotisant<sup>11</sup> ;

Dans le cadre du « 3 en 1 », le cotisant peut moduler ses cotisations professionnelles, avant ou après la DSI, et plusieurs fois par an si nécessaire, sur la base d'une estimation de son revenu de l'année en cours. Dans le même temps, le RSI a supprimé les majorations de cotisations en cas d'écart positif trop important (plus d'un tiers) entre le revenu définitif et le revenu estimé<sup>12</sup>.

Par ailleurs, pour éviter de fragiliser la trésorerie des entreprises, la réforme du « 3 en 1 » prévoit que les cotisants soient désormais remboursés systématiquement dans un délai d'un mois, et non plus sur leur demande expresse, en cas de solde créditeur de cotisations.

---

<sup>7</sup> Par exemple, la régularisation anticipée des régularisations créditrices (en faveur du chef d'entreprise) sur la dernière année écoulée, à la demande expresse du TNS et uniquement dans le cas où il déclare ses revenus par voie dématérialisée.

<sup>8</sup> Pour les professions libérales, le « 3 en 1 » ne devrait être intégralement déployé qu'à compter de 2018.

<sup>9</sup> Le traitement des DSI s'effectue au « fil de l'eau » ; le nouvel échancier sera envoyé d'autant plus rapidement au contribuable qu'il aura envoyé

<sup>10</sup> Ces envois sont effectués au « fil de l'eau ».

<sup>11</sup> En début d'activité et jusqu'à la transmission de la première DSI, en N+1, une assiette forfaitaire est appliquée par défaut pour le calcul des appels de cotisations.

<sup>12</sup> D'après le directeur général du RSI, les mécanismes de sanction prévus par les textes n'étaient pas appliqués.

### Annexe III

La prise en compte de l'information la plus fraîche (revenus de « N-1 ») afin d'ajuster au plus tôt, en cours d'année, les acomptes versés à la situation connue la plus récente est un progrès. Cependant, le système complique légèrement la lisibilité du calcul des versements et de leur exercice de rattachement. Un même prélèvement est en effet susceptible d'inclure une cotisation provisionnelle (acompte) versée au titre de l'exercice « N » – calculée sur la base du revenu « N-1 » – et une régularisation étalée dans le temps des cotisations dues au titre de l'exercice « N-1 »<sup>13</sup>.

#### ***1.2.2.2. Un mécanisme d'« auto-liquidation » strict permettrait pour certains travailleurs indépendants d'assurer une contemporanéité quasi parfaite entre le paiement des cotisations sociales et l'assiette d'imputation, mais sa mise en œuvre n'apparaît pas réaliste***

La mise en place d'un système d'auto-déclaration et d'auto-liquidation des cotisations sociales pour les TI est une revendication traditionnellement portée par la confédération des petites et moyennes entreprises (CPME) et relayée par un certain nombre d'acteurs tels que le Conseil supérieur de l'Ordre des experts comptables. Cette idée est également reprise par un rapport parlementaire : « Sur le fonctionnement du RSI dans sa relation avec les usagers », remis au premier ministre en septembre 2015 et dans lequel les députés Sylviane Bulbeau et Fabrice Verdier préconisent expérimentation régionale de ce principe sans en préciser toutefois les modalités de mise en œuvre exactes.

Cette auto-liquidation doit permettre un calcul des appels de cotisations pleinement contemporains des revenus de l'exercice en cours, ce qui implique nécessairement l'appréhension des revenus des travailleurs non salariés sur une base infra-annuelle. Ce faisant, le traitement de droit commun des TNS se rapprocherait de celui des travailleurs salariés ou des micro-entrepreneurs.

Plus précisément, les principales caractéristiques du système traditionnellement défendu par la CPME sont les suivantes :

- ◆ calcul et paiement des cotisations sociales par le chef d'entreprise, à un rythme trimestriel ou mensuel, fondé sur les revenus générés sur une base elle-même mensuelle ou trimestrielle ;
- ◆ suppression des régularisations, qui n'auraient plus lieu d'être dans ce nouveau système.

Cette demande de passage à un système d'auto-liquidation prend place au sein de revendications plus larges qui visent une diminution des prélèvements sociaux. On note en particulier la volonté :

- ◆ d'aligner l'assiette sociale sur l'assiette fiscale ;
- ◆ d'exclure de l'assiette de cotisations des sommes non effectivement décaissées par le chef d'entreprise. La question se pose pour les entreprises soumises à l'IR, pour lesquelles l'intégralité des bénéficiaires supporte les cotisations sociales. La CPME souhaiterait que seul le montant qui sert effectivement à rémunérer leur activité soit pris en compte pour constituer l'assiette sociale.

La CPME argue notamment que ce principe d'auto-liquidation est déjà appliqué pour les micro-entrepreneurs s'agissant du paiement des cotisations sociales et pour le recouvrement de la TVA due par les autres TNS. Il apparaît toutefois immédiatement que le calcul au mois le mois ou trimestriellement d'un niveau de recettes ou de chiffre d'affaires n'est pas similaire à celui autrement plus compliqué aux plans économique et comptable d'un revenu d'activité.

---

<sup>13</sup> Acomptes provisionnels et régularisations sont toutefois distingués dans l'échéancier envoyé au contribuable.

L'absence de régularisation impliquerait d'établir précisément des revenus d'activité infra-annuels « définitifs ». Outre les difficultés techniques qu'il y aurait pour des petites structures à évaluer les bénéfices réalisés à un rythme mensuel ou trimestriel (coût administratif), l'absence de possibilité de contrôle des éléments comptables produits à un niveau infra-annuel rend cette perspective peu réaliste.

Ainsi, l'Acoss ne paraît pas procéder dans les faits à un véritable contrôle des déclarations de revenus des travailleurs indépendants. Dans un rapport conjoint IGF-IGAS remis en juillet 2016 et relatif au régime des indépendants<sup>14</sup>, il était constaté que l'Acoss n'avait effectué aucun contrôle d'assiette sur les trois dernières années pour cette population.

Par délégation du RSI, l'Acoss procède seulement à un contrôle indirect des assiettes sociales des indépendants à travers les éléments financiers relatifs à l'exercice précédent et transmis chaque année par la DGFIP au cours du dernier trimestre<sup>15</sup>. Dans tous les cas, cette mission s'apparente davantage à un travail de rapprochement des assiettes sociale et fiscale. Par ailleurs, cette vérification de concordance ne peut s'inscrire que dans le cadre d'une appréciation annuelle des revenus, qui correspond à la vision de l'administration fiscale.

### ***1.2.2.3. Le RSI porte un projet d'« auto-liquidation » plus réaliste, mais le caractère optionnel du mécanisme et la conservation d'un principe de régularisation ex post ne permettent pas d'envisager la collecte d'informations fiables sur une base infra-annuelle***

Au regard des difficultés importantes que poserait la mise en œuvre de ce principe d'auto-liquidation, le RSI est lui-même porteur d'un projet évolution qui peut être regardé comme un mécanisme intermédiaire entre les revendications qui ont pu être portées par la CPME et le système actuel du « 3 en 1 »<sup>16</sup>.

Il s'agirait de permettre au travailleur indépendant de calculer et d'acquitter chaque mois, via un service en ligne, le montant des cotisations résultant de la rémunération tirée de son activité professionnelle qu'il viendrait de se verser. Cette proposition pourrait constituer un léger progrès mais ne représenterait pas une évolution majeure puisque les affiliés ont déjà la possibilité, s'ils le souhaitent, de moduler très librement le montant de leurs acomptes (voir *supra*).

Dans la proposition du RSI, le versement d'acomptes « auto-liquidés » est légèrement plus souple que le système de modulation en vigueur, qui donne lieu à un recalcul complet de l'échéancier à chaque ajustement. Surtout, l'initiative du RSI présente un intérêt pédagogique en permettant à l'affilié de voir instantanément, en renseignant la rémunération qu'il se sera servie, le montant des cotisations qu'il devra provisionner.

Cette logique semble particulièrement adaptée aux indépendants qui exercent leur activité sous la forme d'une entreprise soumise à l'IS<sup>17</sup>. Ces affiliés se versent effectivement une rémunération clairement identifiée et qui correspond peu ou prou à l'assiette soumise à cotisations et contributions sociales. Cette logique n'est pas la même s'agissant des TNS dont la structure juridique d'exercice est soumise à l'IR. Pour ces derniers, c'est le bénéfice de l'entreprise qui sert de base au calcul des cotisations sociales, lequel peut différer significativement des rémunérations mensuelles que le chef d'entreprise se sera versées.

---

<sup>14</sup> « Evolution de l'assiette et de modalité de calcul et de recouvrement des cotisation sociales des travailleurs indépendants », p. 22.

<sup>15</sup> Des éléments complémentaires sur la situation des contribuables sont également transmis par l'administration fiscale au cours du premier semestre de l'année suivante.

<sup>16</sup> « 5 propositions pour la sécurité sociale des indépendants », février 2017.

<sup>17</sup> 42 % des affiliés au RSI hors auto-entrepreneurs en 2014.

### 1.2.3. Le mécanisme d'appel des cotisations pour les exploitants agricoles prend en compte des revenus de référence peu contemporains des versements effectués

Le calcul et le mode de prélèvement des cotisations dues par l'exploitant agricole à la MSA obéissent à des règles relativement complexes. D'une part, tout comme pour les indépendants affiliés au RSI, les versements effectués dans un premier temps par l'exploitant – qui ont la qualité d'acomptes – sont principalement calculés à partir d'une référence différente – non contemporaine – de l'assiette qui doit supporter les cotisations sociales. D'autre part, et c'est une spécificité du régime des exploitants agricoles, l'assiette afférente aux cotisations dues au titre de l'année N ne correspond pas aux revenus professionnels générés par l'exploitant la même année.

En ce qui concerne la situation des non salariés agricoles (NSA) « nouvellement installés », une assiette sociale provisoire est aujourd'hui établie de manière forfaitaire pour le calcul des acomptes payés lors de la première année, tout nouvel installé se trouvant dans l'impossibilité de déterminer et de porter à la connaissance de la MSA un BA de référence<sup>18</sup>. Cette assiette forfaitaire correspond aux assiettes minimales de cotisations sociales fixées par le régime des exploitants agricoles. Cette base fait par la suite l'objet d'une régularisation en « N+1 » lorsque le BA de l'année « N » est connu. Pour la première année, il y a donc identité entre les revenus générés et l'assiette de calcul des cotisations dues au titre de cet exercice, même si le rapprochement n'est réalisé qu'en « N+1 ». Ce principe d'identité ne s'applique plus à partir de la deuxième année.

Après la première année d'activité, les cotisations dues par l'exploitant au titre d'une année N sont calculés soit sur la base d'une assiette correspondant aux revenus de l'année « N-1 » (option pour l'assiette annuelle) soit sur la base d'une assiette triennale (revenus des trois derniers exercices). Dans ce deuxième cas, les trois premières années d'activité donnent lieu à un régime transitoire : les assiettes sur lesquelles sont calculées les cotisations dues au titre de l'année « N » prennent en compte un historique de revenus croissant et, s'agissant du calcul des acomptes, les revenus déclarés à la MSA remplacent progressivement l'assiette forfaitaire initiale pour établir des assiettes provisoires actualisées.

**Tableau 2 : Cotisations et contributions sociales dues par l'exploitant agricole ayant choisi l'assiette triennale**

	Assiette provisoire	Régularisation
1er année	assiettes forfaitaires (AF)	revenus professionnels (RP) N
2e année	$(AF + RP\ N-1)/2$	$(RP\ N + RP\ N-1)/2$
3e année	$(AF + RP\ N-1 + RP\ N-2)/3$	$(RP\ N + RP\ N-1 + RP\ N-2)/3$
à partir de la 4e année	$(RP\ N-1 + RP\ N-2 + RP\ N-3)/3$	

*Source : Mission*

<sup>18</sup> Pour chaque année civile, les cotisations et contributions sociales sont calculées en tenant compte de la situation de l'exploitant au 1er janvier de l'année au titre de laquelle elles sont dues. Si l'exploitant s'installe après le 1er janvier d'une année, il ne sera redevable de cotisations et contributions sociales qu'à partir de l'année suivante, exception faite des cotisations accident du travail et maladie professionnelle (ATEXA).

### Annexe III

La communication chaque année des revenus de l'exploitant agricole correspondant à l'exercice précédent permet la régularisation du montant des cotisations dues au titre de l'exercice précédent ainsi que la mise à jour de l'assiette provisoire des appels de cotisations. Cette transmission est toutefois relativement tardive, postérieure à la déclaration de revenu prévue par le calendrier fiscal en particulier. Pour les revenus professionnels de l'exercice 2016, la date de déclaration à la MSA des revenus professionnels de l'exploitant est ainsi fixée au 8 août 2017. Il en résulte que, pour la deuxième année d'activité par exemple, seule l'assiette provisoire correspondant la 1<sup>ère</sup> année (assiette forfaitaire, voir tableau 2) pourra trouver à s'appliquer sur l'essentiel de l'exercice.

On notera que les cotisations minimales afférentes à l'assiette forfaitaire sont dues même si les revenus de référence de l'exploitant sont négatifs. Il n'existe par ailleurs pas de mécanisme de « proratisation » autorisant, le cas échéant, à adapter le montant de cette assiette à la période d'activité effective de l'exploitant, en de cessation d'activité en cours d'année notamment. Autrement dit, toute année commencée est intégralement due.

De manière générale, la logique des acomptes sur cotisations sociales permet à l'exploitant d'ajuster les appels en fonction de sa connaissance plus contemporaine de ses revenus d'activité. De même que le RSI, la MSA a ainsi mis en place un dispositif de modulation des acomptes à l'initiative du contribuable. Si l'exploitant estime que ses revenus professionnels de l'année « N-1 » ont subi une variation importante à la hausse ou à la baisse par rapport aux années précédentes, il peut demander un ajustement de ses appels fractionnés ou de ses prélèvements mensuels.

Dans ce cas, les fractions ou échéances mensuelles des cotisations en année « N » seront calculées en tenant compte du montant estimé par le TNS de ses revenus professionnels sur l'exercice « N-1 ». Tout comme pour les acomptes sur l'impôt sur le revenu, un mécanisme dissuasif vise à éviter que le NSA ne cherche à minorer artificiellement à court terme le montant des prélèvements appliqués. Si le bénéfice estimé par l'exploitant dans le cadre du dispositif de modulation est inférieur de plus d'un tiers à ses revenus définitifs, le NSA se verra ainsi appliquer, lors de la régularisation en année « N », une majoration de 10 % sur le total des cotisations annuelles dont il est redevable.

En conclusion, pour les TNS ne relevant par du régime de la micro-entreprise, ni l'assiette fiscale ni l'assiette sociale ne permet de connaître leurs revenus de manière contemporaine.

### **1.3. Pour les TNS relevant du régime de la micro-entreprise, il est toutefois possible de disposer en temps réel d'informations sur les revenus professionnels, mais ces montants ne sont qu'une approximation fondée sur une approche forfaitaire éventuellement peu précise**

Les entreprises individuelles dont le chiffre d'affaires annuel hors taxes est inférieur à un certain plafond<sup>19</sup> peuvent, sous certaines conditions portant sur la nature de leur activité notamment<sup>20</sup>, relever du régime de la micro-entreprise. Ce régime donne lieu à un certain nombre de simplifications de gestion, telles qu'un allègement des formalités comptables<sup>21</sup> ou une franchise en base de TVA.

---

<sup>19</sup> Pour l'exercice 2017, le régime de la micro-entreprise est applicable pour un CA HT inférieur au plafond de 82 800 € pour une activité de vente de marchandises, d'objets, de fournitures, de denrées à emporter ou à consommer sur place, ou pour des prestations d'hébergement, à l'exception de la location de locaux d'habitation meublés dont le seuil est de 33 200 € ; et au plafond de 33 200 € pour les prestations de services relevant de la catégorie des bénéfices industriels et commerciaux (BIC) ou des bénéfices non commerciaux (BNC).

<sup>20</sup> Certaines activités sont incompatibles avec le régime micro-entrepreneur. Sont notamment concernées les activités relevant de la TVA immobilière (opérations de marchands de biens, lotisseurs, agents immobiliers, opérations sur les parts de sociétés immobilières), les locations d'immeubles nus à usage professionnel, certaines

### Annexe III

Surtout, s'agissant des cotisations et contributions sociales, la déclaration d'activité de micro-entrepreneur entraîne automatiquement l'application du régime « micro-social simplifié » : l'entrepreneur acquitte dans ce cas un prélèvement social libératoire proportionnel au chiffre d'affaires. De même, au plan fiscal, le micro-entrepreneur règle normalement son impôt sur une base forfaitaire et non au réel. Il a le choix entre le régime de la micro-entreprise (régime de droit commun) et le prélèvement libératoire de l'impôt sur le revenu (régime optionnel).

Si le statut plein et entier de la micro entreprise n'est pas accessible pour les entrepreneurs exerçant une activité agricole, un régime « micro-BA » leur est ouvert depuis 2016 en remplacement du forfait agricole<sup>22</sup>. Ce régime n'est qu'un régime « micro-fiscal » ne modifiant pas les règles applicables aux exploitants agricoles en matière de cotisations et contributions sociales (voir *supra*).

L'entrepreneur relevant du régime fiscal de la micro-entreprise, dans la catégorie « micro-BIC » ou « micro-BNC », doit déclarer son chiffre d'affaires de façon mensuelle ou trimestrielle (selon son choix), les cotisations et contributions sociales à acquitter lui étant directement proportionnelles. Le montant des cotisations est ainsi établi en appliquant un taux de cotisation au CA variant pour 2017 entre 13,1 % et 22,7 % selon l'activité de l'entreprise<sup>23</sup>. Il comprend toutes les cotisations relatives à la protection sociale obligatoire<sup>24</sup>.

Dans le cas où l'entrepreneur relève du régime fiscal de la micro-entreprise, l'assiette sur laquelle s'applique l'impôt sur le revenu est établie en référence au chiffre d'affaires (revenu encaissé) de l'entreprise après abattement forfaitaire pour frais de 71%, 50% ou 34%. Ces abattements sont censés rendre compte de niveaux de charges différenciés selon la nature de l'activité de l'entreprise<sup>25</sup>. Certains revenus d'activité imposables restent toutefois appréhendés selon le droit commun. En particulier, les cessions de biens d'exploitation continuent d'être soumises au régime normal des plus-values professionnelles.

Le micro-entrepreneur peut également opter, sous conditions<sup>26</sup>, pour un versement libératoire de l'impôt sur le revenu, qui permet de régler en un seul versement, social et fiscal, l'impôt sur le revenu et les charges et contributions sociales obligatoires. Dans ce cas, l'impôt sur le revenu est directement calculé comme un pourcentage du chiffre d'affaires de la micro-entreprise, indépendamment des autres revenus imposables du foyer<sup>27</sup>.

Au plan pratique, le micro entrepreneur déclare chaque mois ou chaque trimestre le montant du chiffre d'affaires réalisé sur la période précédente, qui est dans tous les cas nécessaire au calcul des cotisations sociales dues par le TNS. Le travailleurs non salarié déclarant et payant au fil de l'eau le montant exact des cotisations dont il est redevable, il n'est normalement pas besoin de procéder à des régularisations ultérieures ni de transmettre annuellement la déclaration sociale des indépendants (DSI).

---

activités commerciales ou non commerciales comme la location de matériels et de biens de consommation durable.

<sup>21</sup> La micro-entreprise applique une comptabilité de caisse simplifiée.

<sup>22</sup> L'abattement applicable sur le CA est de 87 % en 2017.

<sup>23</sup> RSI. Le micro-entrepreneur devra en plus s'acquitter d'une contribution à la formation professionnelle entre 0,10 % et 0,30 % du CA.

<sup>24</sup> Assurance maladie-maternité, indemnités journalières (uniquement pour les artisans et commerçants), CSG/CRDS, allocations familiales, retraite de base, retraite complémentaire obligatoire, régime invalidité et décès.

<sup>25</sup> Pour l'exercice 2017, 71 % pour une activité d'achat et revente ou de fourniture de logement, 50 % pour les autres activités relevant des BIC, 34 % pour les BNC.

<sup>26</sup> En particulier, cette option est ouverte uniquement au micro-entrepreneur dont le revenu fiscal de référence de l'année N-2 est inférieur ou égal à un seuil calculé en fonction du quotient familial.

<sup>27</sup> Le montant du chiffre d'affaires ou des recettes est toutefois intégré au revenu imposable du foyer pour déterminer la tranche d'imposition du foyer fiscal.

Dans ce système, les contributions réalisées par le TNS sont pleinement contemporaines de l'assiette de référence permettant le calcul des cotisations dues. Ce caractère contemporain est contrebalancé par le caractère seulement estimatif des revenus professionnels du TNS assise sur le chiffre d'affaires de l'entreprise.

Ainsi, les chiffres d'affaire des micro-entrepreneurs sont connus trimestriellement pour le paiement de leurs cotisations sociales. Ils peuvent donc être mobilisés de manière contemporaine pour le calcul des bases ressources.

## **2. En raison d'un déficit d'information contemporaine et fiable concernant les revenus professionnels des travailleurs non salariés, le calcul de leurs droits au RSA et à la Prime d'activité repose sur des principes dérogatoires et peu satisfaisants, générateurs d'inégalités de traitement**

### **2.1. La mission s'est principalement intéressée aux modalités d'attribution du RSA et de la prime d'activité, l'absence de données récentes concernant les revenus professionnels étant particulièrement problématique pour ces deux prestations**

#### **2.1.1. Le problème de l'absence de données contemporaines et infra-annuelles pour les revenus professionnels des travailleurs non salariés**

La mission a montré que les informations transmises par les travailleurs non salariés (hors « micro-entrepreneurs ») *via* le « canal social » ne peuvent être mobilisées beaucoup plus précocement que *via* le « canal fiscal ». Pour un indépendant affilié au RSI qui transmettrait très rapidement sa DSI, l'information serait disponible légèrement plus tôt, dès fin avril. Il s'agit dans tous les cas d'une information collectée tardivement et reflétant uniquement une situation appréciée sur une base annuelle.

Il est vrai que les acomptes sur l'IS acquittés peuvent être modulés par le contribuable pour tenir compte, en temps réel, de l'évolution « estimée » de sa situation. Toutefois, la concordance entre l'« estimé » et le « réel » n'est constatée qu'annuellement. Le raisonnement vaut pareillement pour les modulations sur les appels de cotisations sociales. Par ailleurs, dans le cas du RSI, l'absence de mécanisme dissuasif en cas de différence entre l'« estimé » et le « réel » doit porter à considérer les modulations infra-annuelles effectuées par les travailleurs indépendants comme moins fiables encore.

Seuls les micro-entrepreneurs transmettent des informations contemporaines, sur une base infra-annuelle. A la différence du mécanisme d'acompte, les informations transmises par les micro-entrepreneurs n'ont pas valeur d'estimation, puisqu'il s'agit en théorie de données exactes relatives au chiffre d'affaires effectivement réalisé. Toutefois, les déclarations sur le chiffre d'affaires paraissent surtout devoir être respectées dans une perspective annuelle, qu'il s'agisse de l'impôt sur le revenu ou des prélèvements sociaux dus. Comme il a été dit, le RSI semble en particulier peu soucieux d'assurer une cohérence infra-annuelle entre les paiements des cotisations et les revenus professionnels perçus.

Ce constat pose indirectement la question des contrôles réalisés et, lorsqu'ils existent, de l'échelle temporelle retenue pour vérifier la conformité des informations déclarées : contrôle effectué sur une base strictement annuelle ou à un niveau infra-annuel. De manière générale, les contrôles réalisés dans le cadre du recouvrement des prélèvements sociaux apparaissent à tout le moins lacunaires (voir *supra*)

## Annexe III

Le critère de fraîcheur et de fiabilité de l'information collectée n'est pas le seul à devoir être pris en considération, la nature exacte des données transmises est également cruciale. Or, les assiettes sociale et fiscale ne sont pas comparables et les bases-ressources des prestations sociales retiennent principalement, pour les travailleurs non salariés, la notion de « revenu imposable », ce qui paraît disqualifier les données transmises *via* le « canal social » (voir *infra*).

Au final, la difficulté à obtenir des données contemporaines infra-annuelles, fiables et directement utilisables pour le calcul des prestations, est particulièrement problématiques pour l'évaluation des droits au RSA et à la prime d'activité, qui répondent normalement à une logique de trimestrialité (rafraîchissement et période de référence). L'absence de contemporanéité n'est pas seulement problématique en ce qu'elle oblige, pour cette population, à déroger à la règle de droit commun (voir *infra*) ; elle l'est plus fondamentalement au regard des objectifs particuliers poursuivis par ces aides, qui sont censées s'ajuster rapidement aux changements de situation des bénéficiaires (voir annexe I).

### 2.1.2. Les indépendants représentent une proportion plutôt faible mais non négligeable parmi les bénéficiaires du RSA et de la prime d'activité

Les travailleurs non salariés qui relèvent du champ de la CNAF ou de la CCMSA pour le service du RSA et de la prime d'activité et qui perçoivent l'une ou l'autre de ces prestations paraissent sous-représentés au sein de la population globale des bénéficiaires de ces aides. En particulier, ils ne représenteraient qu'un peu plus de 4 % des foyers bénéficiaires du RSA, alors que, selon les données de l'INSEE pour 2015<sup>28</sup>, 11,5 % des personnes occupant un emploi en France métropolitaine ne seraient pas salariées – proportion stable ces dernières années –, ce qui correspond à un peu plus de 2,98 millions de personnes.

**Tableau 3 : Bénéficiaires du RSA et de la prime d'activité selon le statut**

Foyers bénéficiaires du RSA et de la prime d'activité					
salariés et non salariés		RSA		prime d'activité	
		effectif	%	effectif	%
champ CNAF	salariés	1 764 401	96%	2 182 097	95%
	non salariés	75 599	4%	107 903	5%
	total	1 840 000		2 290 000	
champ CCMSA	salariés	15 008	62%	59 064	66%
	non salariés	9 109	38%	29 770	34%
	total	24 117		88 834	

*Source : CNAF, septembre 2016 ; CCMSA, octobre 2016*

Ces chiffres doivent toutefois être examinés avec certaines précautions. Le RSA est ainsi attribué à un foyer et non à titre individuel ; or, il n'y a pas nécessairement identité des statuts au sein d'un même couple par exemple : l'un des membres du foyer peut être salarié, un autre exploitant agricole ou travailleur indépendant. Par ailleurs, une personne célibataire n'ayant jamais travaillé sera considérée comme salariée sans qu'il y ait en toute rigueur plus de raisons qu'elle relève de ce statut plutôt que de celui de travailleur indépendant ou d'exploitant agricole.

<sup>28</sup> « Une photographie du marché du travail en 2015 », juin 2016.



## **2.2. Hormis pour les micro-entrepreneurs, l'assiette sociale, qui diffère de l'assiette fiscale, ne permet pas de reconstituer le revenu imposable utilisé pour le calcul de prestations sociales telles que le RSA ou la prime d'activité**

### **2.2.1. C'est l'assiette fiscale et non l'assiette sociale qui sert de référence au calcul du RSA et de la prime d'activité**

Pour les travailleurs non-salariés ne relevant pas du régime de la micro-entreprise, la question de l'utilisation des informations transmises *via* le « canal social » a été soulevée par la mission, qui conclut notamment à l'absence de primauté du « calendrier social » sur le « calendrier fiscal ».

Il est par ailleurs insuffisant de comparer l'utilité relative de ces deux canaux à l'aune du seul critère d'antériorité de la donnée disponible. Fondamentalement, les assiettes sociales et les assiettes fiscales ne sont en effet pas comparables, un grand nombre de retraitements étant nécessaires pour passer de l'une à l'autre (voir *infra*).

Or, les bases ressources des prestations sociales telles que le RSA ou la prime d'activité (PA) intègrent les revenus professionnels des travailleurs non salariés selon une approche largement fiscale. Autrement dit, l'assiette sociale et plus largement les informations transmises à l'Acoss ou à la CCMSA ne sont pas forcément à même de servir de référence fiable pour le calcul des droits à prestations de cette population.

En principe, ce sont en effet le BIC, le BNC ou le BA qui sont pris en compte – avec quelques aménagements – dans les bases ressources des prestations telles que le RSA et la prime d'activité au titre des revenus professionnels des TNS exerçant leur activité dans le cadre d'une structure soumise à l'IR. Les règles de calcul de ces prestations, qui répondent à une logique trimestrielle, obligent par ailleurs à certaines adaptations puisque les bénéfices imposables des travailleurs non salariés (hors micro-entreprises) s'inscrivent dans une logique strictement annuelle (voir *infra*).

Le léger écart observable entre les définitions du revenu professionnel retenu pour le calcul du RSA d'une part et de la prime d'activité d'autre part tient à leur différence de finalité. Pour le RSA, la définition recouvre logiquement un périmètre extrêmement large des revenus d'activité, incluant notamment les plus-values professionnelles. Il s'agit de prendre en compte l'ensemble des ressources financières dont dispose effectivement la personne. En ce qui concerne la prime d'activité, le périmètre est plus réduit, puisqu'il s'agit davantage de tenter d'identifier les seuls revenus générés par l'activité professionnelle « courante » du travailleur non-salarié.

Le tableau ci-dessous recense les principaux écarts entre le revenu professionnel imposable des non-salariés (assiette fiscale) et la référence retenue pour le calcul du RSA et de la PA.

### Annexe III

**Tableau 4 : Prise en compte des revenus professionnels des travailleurs non salariés (hors micro-entreprises) pour le calcul du RSA et de la prime d'activité**

		CASF	RSA	CSS	Prime d'activité
travailleur indépendant relevant du RSI	revenu professionnel de référence	R. 262-19	BIC et BNC imposés en N-2	R. 845-2	BIC ou BNC imposé en N-2 et N-1 si connu
	intégration ou réintégrations d'éléments qui viennent réduire l'assiette fiscale	R. 262-19	amortissement et plus-values professionnels		
		R. 262-21	déficits catégoriels et moins values reportés		
exploitant agricole relevant de la MSA	revenu professionnel de référence	R. 262-18	BA imposé en N-2	R. 845-1	BA imposé en N-2 et N-1 si connu
	intégration ou réintégrations d'éléments qui viennent réduire l'assiette fiscale	R. 262-18	certaines aides, subventions et indemnités non imposables <sup>29</sup>		
gérant et associés de certaines sociétés soumises à l'IS <sup>30</sup>	revenu professionnel de référence	R. 262-20	rémunérations avant déduction pour frais professionnels	R. 845-3	rémunérations avant déduction pour frais professionnels

Source : Mission

#### 2.2.2. Reconstituer l'assiette fiscale à partir de l'assiette sociale n'est pas possible en l'absence d'un certain nombre de données complémentaires, la réciproque étant également vraie

Les différences entre l'assiette fiscale et l'assiette sociale peuvent être substantielles s'agissant des TNS générant un BIC, un BNC ou un BA, si bien qu'il est impossible de reconstituer, même de manière approximative, le revenu imposable à partir des informations, trop sommaires, transmises *via* la DSI notamment.

L'assiette sociale est a priori plus large que l'assiette fiscale, cette dernière réintégrant un certain nombre d'éléments tels que les cotisations sociales obligatoires<sup>31</sup> et volontaires, ainsi que divers exonérations et abattements fiscaux (ex : déduction liée au statut de jeune entreprise innovante, exonération d'implantation en zone d'aide à finalité régionale, imputation de frais professionnels, imputation des déficits des années antérieures<sup>32</sup>...).

<sup>29</sup> « Toute aide, subvention et indemnité non retenue pour la fixation du bénéfice forfaitaire ainsi que pour le bénéfice mentionné à l'article 76 du code général des impôts est ajoutée aux revenus »

<sup>30</sup> Un travailleur non salarié exerçant son activité dans le cadre d'une EIRL soumise à l'IS par exemple.

<sup>31</sup> Les cotisations sociales obligatoires devraient au moins être disponibles dans le SI de l'ACOSS/RSI.

<sup>32</sup> Ce montant n'est pas déduit pour le calcul de l'assiette sociale mais il ne l'est pas non plus pour l'évolution des revenus professionnels pris en compte pour la détermination des ressources de référence pour le RSA et la PA.

### Annexe III

On note que, malgré sa richesse, la déclaration fiscale ne permet pas non plus de réaliser systématiquement le « passage » en sens inverse. Si certaines exonérations fiscales peuvent être isolées<sup>33</sup> pour être réintégrées, l'identification de l'ensemble des éléments constitutifs de l'assiette sociale à partir des informations transmises à la DGFIP se heurte notamment à l'insuffisant niveau de granularité de certaines données fiscales, renseignées de manière agrégée.

A titre d'exemple, les cotisations sociales optionnelles de type « Madelin » ne sont pas distinguées<sup>34</sup> d'autres cotisations telles que celles relatives aux régimes de retraite supplémentaires de retraite « article 83 » et plan d'épargne d'entreprise (PERCO), auxquels le travailleur non-salarié pourrait adhérer. De même, pour les indépendants exerçant leurs activités dans le cadre d'une entreprise soumise à l'IS, la rémunération du travailleur indépendant se versant une rémunération en tant que gérant ne peut être distinguée d'éventuels revenus d'activité salariée qu'il pourrait par ailleurs percevoir<sup>35</sup>.

S'agissant du contrôle de cohérence réalisé par l'Acosse entre la DSI et les informations transmises par la DGFIP (voir *supra*), le rapport sur le RSI précité<sup>36</sup> montrait ainsi l'impossibilité dans bon nombre de cas à reconstituer les assiettes sociales à partir des données fiscales. Outre le fait que sur les revenus de 2013 22 % des comptes du fichier d'appel de l'Acosse n'avaient pu être restitués par la DGFIP pour des raisons diverses<sup>37</sup>, les données fiscales, lorsqu'elles étaient transmises, ne permettaient de reconstituer les assiettes sociales que dans 70 % des cas. Cette incapacité s'explique directement par la difficulté qu'il peut y avoir à extraire ou à distinguer dans la déclaration fiscale certaines informations nécessaires à la reconstitution de l'assiette sociale.

Alors que les calendriers de déclaration fiscale et de la DSI sont quasiment concomitants, le rapport préconisait d'ajouter un « cadre » aux déclarations fiscales des indépendants pour permettre une reconstitution exhaustive des assiettes sociales. Ultimement, l'affilié n'aurait plus à remplir qu'une déclaration fiscale, servant deux usages et s'inscrivant dans l'objectif de simplification du programme « Dîtes le nous une fois » (voir annexe I).

En conclusion, sauf à envisager une réforme profonde de l'assiette sociale (alignement sur l'assiette fiscale) ou, éventuellement, un changement de définition des revenus professionnels pris en compte dans la base ressource du RSA et de la prime d'activité (alignement sur l'assiette sociale), seule l'administration fiscale est aujourd'hui en mesure de disposer d'une information fiable sur les revenus professionnels des TNS intéressant le versement du RSA et de la prime d'activité ; mais cette information ne peut s'apprécier que dans une perspective annuelle.

---

<sup>33</sup> Les bénéfices réalisés par les entreprises implantées en zone à finalité régionale, par les jeunes entreprises innovantes, par les entreprises implantées en zone franche urbaine, territoire entrepreneur, zone de restructuration de la défense, zone de revitalisation rurale, dans les DOM ou pour les impatriés sont identifiés dans la case « 5KB » (BIC), « 5QB » (BNC) du formulaire 20142 C Pro.

<sup>34</sup> Dans la case « 6QS » de la déclaration 2042.

<sup>35</sup> La case « 1AJ » de la déclaration 2042 ne permet pas de distinguer les deux informations.

<sup>36</sup> « Evolution de l'assiette et de modalité de calcul et de recouvrement des cotisations sociales des travailleurs indépendants »,

<sup>37</sup> 6 % pour non identification de la personne, 10 % pour non identification des données de taxation et 6 % pour indisponibilité des données de taxation (aucune rubrique fiscale renseignée).

## **2.3. Les modalités de calcul du RSA et de la prime d'activité pour les travailleurs non salariés ne permettent pas d'adapter rapidement les prestations versées à l'évolution des besoins**

### **2.3.1. S'agissant des travailleurs non salariés, les règles d'attribution du RSA et de la prime d'activité ne retiennent normalement pas le principe de trimestrialité glissante, sauf pour les micro-entrepreneurs**

#### **2.3.1.1. Un pouvoir d'appréciation important des Conseils départementaux en ce qui concerne l'attribution du RSA leur permet de fixer assez librement les revenus professionnels des travailleurs non salariés**

S'agissant du versement du RSA, une marge d'appréciation importante est laissée à la main des Présidents de Conseil départementaux pour évaluer les revenus professionnels des travailleurs non salariés. Cette décision d'attribution en opportunité, qui ne concerne pas la PA, permet éventuellement de s'écarter de manière substantielle des principes d'éligibilité et de calcul des droits définis réglementairement.

En particulier, l'article R. 262-23 du CASF dispose que « le Président du Conseil départemental arrête l'évaluation des revenus professionnels non salariés nécessaires au calcul du revenu de solidarité active. A cet effet, il tient compte, soit à son initiative, soit à la demande de l'intéressé, des éléments de toute nature relatifs aux revenus professionnels de l'intéressé ».

L'article R. 262-24 du CASF dispose par ailleurs qu'« en l'absence de déclaration ou d'imposition d'une ou plusieurs activités non salariées, le président du conseil départemental évalue le revenu au vu de l'ensemble des éléments d'appréciation fournis par le demandeur ».

Dans la suite, il conviendra donc de distinguer les règles applicables par défaut – lorsqu'elles existent – pour le calcul des droits aux RSA des travailleurs non salariés des pratiques des Conseils départementaux, éventuellement très différentes.

#### **2.3.1.2. La dérogation de principe à la règle de la trimestrialité du RSA et de la prime d'activité pour les travailleurs non salariés**

Pour les salariés, le RSA et la prime d'activité sont calculés et actualisés trimestriellement en prenant en compte les ressources du foyer perçus sur les trois derniers mois. La base-ressources du RSA et de la prime d'activité est extrêmement large et pose les mêmes questions d'actualisation et de fiabilisation pour les travailleurs indépendants que pour les salariés (voir annexe II).

Le travailleur indépendant bénéficiaire du RSA ou de la prime d'activité doit, de la même manière que les autres bénéficiaires, déclarer tous les trimestres l'intégralité de ses ressources afin de permettre l'actualisation de ses droits.

Toutefois, la mission a montré que la possibilité de disposer d'une image contemporaine des ressources du foyer – qui s'avère essentielle s'agissant du RSA et de la prime d'activité – est encore compliquée dans le cas des non salariés, dont les revenus professionnels infra-annuels sont difficilement appréhendables en temps réel.

A l'exception de la situation des micro-entrepreneurs, la détermination d'un revenu d'activité infra-annuel ne correspond en effet aujourd'hui à aucune réalité, tant en ce qui concerne l'acquittement de l'impôt sur le revenu ou sur les sociétés qu'en matière de cotisations et de contributions sociales.

## Annexe III

Plus fondamentalement, la notion même de revenu infra-annuel peut être interrogée s'agissant des TNS. Les résultats générés par une entreprise, au sens économique, sont en effet susceptibles de présenter d'importantes variations infra-annuelles, qui peuvent par exemple tenir au caractère fondamentalement saisonnier de l'activité de l'unité de production (ex : agriculture). Dans ces conditions, il est peut-être plus pertinent d'en rester à une vision annuelle moyennant les variations saisonnière de que de viser l'appréciation de revenus mensuels ou trimestriels.

Pour calculer le RSA ou la prime d'activité des travailleurs non-salariés (hors micro-entrepreneurs), le choix a donc été fait d'abandonner la règle des « trois mois glissants » au profit d'une approche strictement annuelle (année civile).

Ainsi, s'agissant de la prime d'activité, les caisses retiennent-elles en pratique 1/12 du dernier revenu d'activité imposable calculé par l'administration fiscale pour évaluer le revenu professionnel mensuel du travailleur non salarié<sup>38</sup>. Plus précisément, entre septembre de l'année N et août de l'année « N+1 », la prime d'activité est calculée sur la base du revenu d'activité de l'année « N-2 » lissé mensuellement. Ce n'est qu'à partir de septembre de l'année N que le revenu d'activité de l'année « N-1 » pourra être pris en compte, lorsqu'il aura été communiqué par l'administration fiscale.

En ce qui concerne le RSA, c'est le revenu professionnel de « N-2 », lissé mensuellement et calculé sur une base légèrement plus large que ne l'est le bénéfice imposable (voir *supra*), qui est normalement pris en compte sur l'ensemble de l'année civile pour le calcul des droits<sup>39</sup>, sans préjudice toutefois du pouvoir d'appréciation des Conseils départementaux.

Pour les autres ressources du foyer, la règle trimestrielle de droit commun continue en revanche à s'appliquer.

Dans ces conditions, le calcul du RSA et de la prime d'activité, tributaire des données non contemporaines fournies par l'administration fiscale, est susceptible d'être complètement déconnecté des besoins de leurs bénéficiaires. Comme la mission l'a montré, la mise en œuvre du PAS n'apporte en particulier aucune perspective de résolution de ce problème.

On notera enfin que la désynchronisation, sur le dernier quadrimestre, entre le revenu de référence pris en compte pour le calcul du RSA (« N-2 ») et celui de la prime d'activité (« N-1 ») s'explique difficilement et est susceptible de créer des distorsions non souhaitables<sup>40</sup>.

### **2.3.1.3. La situation particulière des « micro-entrepreneurs » permet d'appliquer les règles de droit commun s'agissant du RSA et de la prime d'activité, mais la fiabilisation des données transmises sur une base infra-annuelle doit être résolue**

Les « micro-entrepreneurs » bénéficient d'un traitement particulier simplificateur puisque leurs revenus professionnels mensuels sont réputés connus. Pour cette population, le principe de trimestrialité glissante en ce qui concerne la réactualisation des revenus pris en compte dans la base ressources du RSA et de la prime d'activité est pleinement applicable<sup>41</sup>.

---

<sup>38</sup> At. 845-2 du CSS pour les TNS affiliés au RSI et art. R. 845-1 pour les exploitants agricoles.

<sup>39</sup> Art. 262-19 du CASF pour les TNS affiliés au RSI et art. R. 262-18 pour les exploitants agricoles.

<sup>40</sup> Dans le cas, par exemple, où le revenu professionnel en N-2 est nul (maximisation du RSA) et le revenu professionnel en N-1 non nul, permettant de percevoir la PA.

<sup>41</sup> Il s'agit précisément des bénéficiaires du régime « micro-social », qui correspond au régime applicable par défaut aux micro-entreprises.

### Annexe III

Ainsi, même lorsque le micro-entrepreneur a opté pour le prélèvement libératoire, les caisses retiennent normalement, pour le calcul du revenu professionnel de référence, le chiffre d'affaires de l'entreprise sur les trois derniers mois, auquel elles appliquent les taux d'abattement forfaitaires prévus pour le calcul du bénéfice imposable dans le cadre du régime fiscal de la micro-entreprise<sup>42</sup>.

Si le système semble apporter satisfaction, la question se pose toutefois de la capacité à contrôler les déclarations de chiffre d'affaires fournies par les travailleurs non-salariés. Les données sur le chiffre d'affaires des micro-entrepreneurs sont déclarées à l'Acoss de manière mensuelle ou trimestrielle. Comme la mission l'a mentionné, ces déclarations ne paraissent donner lieu à aucun contrôle direct du RSI/Acoss. Un contrôle indirect peut dans le meilleur des cas être réalisé grâce aux données de la DGFIP, mais sur une base annuelle *a priori*, seule périodicité intéressant l'administration fiscale<sup>43</sup>.

L'appréhension fiabilisée du chiffre d'affaires sur une base infra-annuelle ne paraît donc pas réalisable, sauf à ce que les « caisses » procèdent par elles-mêmes à de véritables contrôles comptables, sur pièces et sur place, de l'activité des micro-entreprises, ce qui ne paraît pas être le cas en règle générale<sup>44</sup>. On notera au demeurant que les départements n'ont pas la possibilité de demander directement des informations complémentaires aux bénéficiaires, ces informations devant nécessairement passer par le truchement des « caisses ».

Pour le recouvrement des cotisations sociales, calculées proportionnellement au chiffre d'affaires, des déclarations mensuelles ou trimestrielles incorrectes n'ont au final que peu de conséquences dès lors que le montant déclaré annuellement reste exact. Il s'agit essentiellement d'une problématique de gestion de trésorerie.

S'agissant des prestations sociales, et notamment du RSA, il en va autrement : le travailleur non salarié peut déformer la répartition réelle de son chiffre d'affaires sur l'année afin d'optimiser le montant des prestations perçues. A titre d'exemple, il pourrait déclarer de manière erronée un revenu nul 11 mois sur 12 sans qu'une appréciation de son chiffre d'affaires sur une base annuelle ne soit en mesure de mettre en évidence le caractère inexact de ses déclarations au mois le mois.

Dans ce dernier cas, les conséquences ne sont pas neutres s'agissant des droits à prestation. Le travailleur indépendant pourrait éventuellement bénéficier du RSA à « taux plein » 9 mois sur 12, alors qu'une déclaration sincère de ces revenus infra-annuels ne lui aurait peut-être pas même permis d'y être jamais éligible.

Cette stratégie risque cependant d'affecter négativement la prime d'activité auquel le travailleur non salarié pourrait avoir droit, sauf à adopter une stratégie de déclaration différenciée pour la prime d'activité et pour le RSA.

Dans l'hypothèse où les revenus de référence déclarés pour le calcul du RSA et de la PA seraient identiques, il est possible de démontrer que malgré l'externalité négative qui affecterait le montant de la PA, il reste au global toujours plus intéressant pour le travailleur non salarié de concentrer l'ensemble de son chiffre d'affaires sur un seul trimestre. C'est en effet par cette stratégie que le travailleur non salarié maximise le revenu global perçu au titre du RSA et de la PA.

---

<sup>42</sup> Art. R 262-19 du CASF pour le RSA et art. R. 845-2 CSS pour la PA.

<sup>43</sup> Au demeurant, le RSI n'est pas même en mesure de garantir que des rapprochements de CA à partir des données de l'administration fiscale soient effectivement réalisés.

<sup>44</sup> Un contrôle de conformité comme celui effectué par l'Acoss peut être réalisé grâce aux flux de données transmises par la DGFIP à la CNAF (voir annexe II).

Ainsi, l'usage de la déclaration trimestrielle du chiffre d'affaire reste pertinent pour connaître de manière contemporaine la situation du micro-entrepreneur mais un mécanisme devra être mis en place pour éviter les optimisations infra annuelles. Par exemple, un lissage des revenus sur douze mois pourrait être introduit.

### **2.3.2. L'évaluation des revenus professionnels des travailleurs en l'absence de revenu de référence ou en cas d'activité déficitaire apparaît complexe et variable selon les territoires**

#### **2.3.2.1. Le calcul du RSA en début d'activité ou en cas de revenu de référence négatif**

Le calcul d'un revenu fictif reposant sur une mensualisation du bénéfice réalisé par le TNS sur l'exercice « N-2 » (voir *supra*) suppose à tout le moins l'existence d'un certain historique. S'agissant des travailleurs indépendants qui ne relèvent pas de la CCMSA et pour lesquels cet historique fait défaut parce qu'ils viennent de commencer leur activité, le droit au RSA paraît souvent apprécié d'après leur chiffre d'affaires trimestriel, auquel est appliqué un abattement forfaitaire représentatif des charges.

Cette approche revient à étendre la méthode d'évaluation du bénéfice applicable aux micro-entrepreneurs n'ayant pas opté pour le prélèvement libératoire. En effet, les mêmes taux d'abattement que ceux utilisés pour le calcul du micro-bénéfice fiscal (71 %, 50 % et 34 % selon la nature de l'activité, voir *supra*) ont été retenus pour le calcul du RSA et de la prime d'activité.

Cette pratique, qui peut éventuellement se justifier à court terme, pose une nouvelle fois les questions de la précision de la méthode et des contrôles opérés. Pour les travailleurs indépendants nouvellement installés ne relevant pas du régime de la micro-entreprise, il convient de relever qu'aucun contrôle – même sur une base annuelle – autre que celui directement effectué par les caisses n'est en mesure de fiabiliser les montants de chiffre d'affaires servant au calcul de la prestation. Le CA ne sert en effet dans ce cas ni au calcul de l'impôt ni à celui des cotisations sociales à acquitter<sup>45</sup>.

Pour les exploitants agricoles débutant leur activité, le revenu de référence utilisé pour l'attribution du RSA semble généralement se fonder sur le calcul d'un « revenu disponible », dispositif mis en place en 2009<sup>46</sup> lors de la création du RSA et fruit d'un consensus trouvé dans le cadre de groupes de travail réunissant l'Assemblée des départements de France (ADF) et les Conseils généraux. Le « revenu disponible », qui s'apparente à un EBE (excédent brut d'exploitation) incluant les résultats financiers, est censé prendre en compte au mieux la situation de l'exploitant au moment de l'évaluation des droits.

Ce dispositif s'inspire largement du revenu disponible prévisionnel prévu dans le cadre de l'installation des jeunes agriculteurs, visé à l'arrêté du 13 janvier 2009<sup>47</sup>. Il répond à un mode de calcul relativement normalisé en principe, qui ne permet pas de le regarder comme une simple estimation des revenus professionnels, même s'il continue de s'inscrire dans une logique largement déclarative.

---

<sup>45</sup> Un contrôle exercé au moins indirectement par le biais de la TVA que doivent collecter les TNS ne relevant pas du régime de la micro-entreprise paraît toutefois envisageable mais n'a pas été investigué par la mission.

<sup>46</sup> Arrêté du 13 janvier 2009 relatif au contenu du plan de développement de l'exploitation à réaliser pour bénéficier des aides à l'installation.

<sup>47</sup> Arrêté du 13 janvier 2009 relatif au contenu du plan de développement de l'exploitation à réaliser pour bénéficier des aides à l'installation (abrogé le 24 août 2016).

### Annexe III

Pour autant, la mission note que la définition du « revenu disponible » réellement retenue pour le calcul du RSA soulève une difficulté. En particulier, l'arrêté de 2009 prévoit que, pour l'attribution de l'aide à l'installation, ce montant est calculé à partir de l'excédent brut d'exploitation (EBE) auquel sont soustraites « les annuités d'emprunt à long ou à court terme ». Si la notion de « revenu disponible » est utilisée comme telle pour l'attribution du RSA, il faut comprendre que les remboursements de capital d'un emprunt viendraient en déduction de la base-ressources permettant de calculer les droits à prestations. Si tel était le cas, cette approche traduirait une confusion de principe difficilement justifiable entre une vision « résultat » et une vision « bilan ». Ainsi, le remboursement du capital d'un emprunt de long terme n'affecte pas le résultat économique de l'entreprise et participe indirectement de la constitution d'un « actif ». Le remboursement du capital de l'emprunt dégrade éventuellement la trésorerie de l'entreprise et/ou le revenu dont peut disposer l'agriculteur pour vivre mais il trouve sa contrepartie dans la constitution d'une quasi-épargne disponible ultérieurement.

Quoi qu'il en soit, l'utilisation du « revenu disponible » n'apparaît pas systématique et il semble que les pratiques soient relativement hétérogènes selon les départements. Ainsi, le rapport déjà ancien de 2010 établi par l'IGAS et l'IGF : « l'accès des non salariés agricoles au revenu de solidarité active » soulignait des disparités géographiques importantes s'expliquant par la marge d'appréciation substantielle dont bénéficient les Conseils départementaux pour l'évaluation des revenus professionnels. Ainsi, dans un certain nombre de départements, c'est l'appréciation des revenus selon la méthode du « bénéfice agricole forfaitaire »<sup>48</sup> qui semblait s'appliquer pour les agriculteurs nouvellement installés, qu'ils relèvent ou non de ce régime fiscal.

Par ailleurs, qu'il s'agisse des indépendants ou des exploitants agricoles, il apparaît également que certains départements se contentent d'attribuer le RSA à taux plein (revenu professionnel considéré comme nul) pour tous les travailleurs non salariés nouvellement installés.

Le problème se pose en des termes relativement proches lorsque le revenu professionnel de référence est négatif (déficit). Au regard des dispositions du CASF, il conviendrait *a priori* de considérer qu'un revenu de référence négatif implique effectivement l'absence de revenu professionnel, et, ce faisant, le versement du RSA à « taux plein »<sup>49</sup>. Les approches apparaissent encore une fois relativement variables, la CCMSA indiquant en particulier que la méthode du « revenu disponible » est largement utilisée en cas d'un exercice déficitaire.

---

<sup>48</sup> Application d'un abattement forfaitaire sur le chiffre d'affaires représentatif des charges. Cette méthode s'applique normalement pour évaluer le revenu imposable des personnes soumises au régime du forfait, lequel a été supprimé pour être remplacé par le régime du « micro-BA » fiscal. L'art. R. 262-18 du CASF précise toujours que pour le calcul des droits au RSA des seules personnes relevant du régime au forfait « lorsque les bénéficiaires n'ont pas été imposés, les revenus des personnes soumises au régime du forfait sont calculés par l'organisme chargé du service du revenu de solidarité active en appliquant aux productions animales et végétales les éléments retenus pour le calcul des bénéficiaires agricoles forfaitaires »

<sup>49</sup> Art. R. 262-21 du CASF : « pour l'appréciation des revenus professionnels définis aux articles R. 262-18 et R. 262-19 autres que ceux mentionnés au dernier alinéa de l'article R. 262-19, il est fait abstraction des déficits catégoriels et des moins-values subis au cours de l'année de référence ». La rédaction est étrange puisque la lecture littérale conduit à écarter la possibilité de compenser une plus-value par un déficit.



### 2.3.2.2. *Le calcul de la prime d'activité en début d'activité ou en cas de revenu de référence négatif*

Dans le cas de la prime d'activité, pour laquelle les Conseils départementaux n'ont pas la main, les règles d'évaluation pour le revenu des « nouveaux installés » suivent une logique de forfaitisation simple fondée sur le CA. La méthode du chiffre d'affaires après abattement (voir *supra*) devait trouver à s'appliquer aux indépendants relevant du RSI et le « bénéfice agricole forfaitaire » aux exploitants agricoles.

La direction générale de la cohésion sociale (DGCS) a précisé à la mission que la CCMSA a fait savoir dès la publication des textes relatifs à la prime d'activité l'impossibilité pratique de mettre en œuvre des dispositions concernant le « bénéfice agricole forfaitaire ». Les abattements à appliquer au CA auraient dû être spécifiques du type de production agricole ou du département et auraient induit une complexité trop importante aux yeux de la CCMSA. De ce fait, à la demande du ministère de l'agriculture, une lettre de couverture autorise les caisses de MSA à utiliser la méthode du « revenu disponible » pour les exploitants agricoles en début d'activité.

La situation est moins claire en ce qui concerne la prime d'activité d'un travailleur indépendant dont l'activité est déficitaire.

Les CAF semblent calculer le droit à la prime d'activité des indépendants dont le revenu net imposable est déficitaire d'après la méthode du CA trimestriel après abattement (voir *supra*). La DGCS estime qu'il s'agit d'une pratique non conforme au droit<sup>50</sup>, qui ne figure pas dans le guide d'application des textes rédigés par la CNAF à l'usage des CAF. La DGCS a demandé à être éclairée sur les cas recensés de telles pratiques et sur l'impact de ce traitement pour les bénéficiaires.

D'un point de vue strictement économique, cette méthode forfaitaire apparaît discutable dans l'hypothèse où le revenu professionnel de référence du travailleur non salarié serait déficitaire. Si l'on retient une approche en termes de pourcentage du CA pour estimer le « résultat », on doit convenir que l'information disponible la plus récente et propre au fonctionnement économique de l'entreprise considérée devrait conduire à retenir un taux d'abattement sur le CA supérieur à 100 % ; et *in fine*, à considérer un revenu professionnel de référence effectivement nul pour le TNS concerné.

S'agissant des exploitants agricoles, la CCMSA précise que les caisses paraissent également retenir la méthode du « revenu disponible » en cas d'exercice de référence déficitaire pour évaluer les droits à la prime d'activité, ce qui ne paraît pas conforme aux textes.

---

<sup>50</sup> L'ambiguïté vient notamment de la rédaction de l'art. 845-2 du CSS qui prévoit l'application de la méthode forfaitaire « lorsque les bénéfices n'ont pas été imposés », ce qui peut être interprété comme s'appliquant aux « nouveaux installés » mais aussi, éventuellement, aux travailleurs dont le revenu de référence est déficitaire.

## **2.4. La structure juridique au sein de laquelle le travailleur non salarié exerce ou aurait pu exercer son activité est susceptible d'affecter le mode de calcul des prestations dont il pourrait bénéficier, ce qui se justifie difficilement**

### **2.4.1. La différence de traitement selon que le travailleur non salarié est entrepreneur ou gérant associé peut être source d'inégalités de traitement, voire de stratégies d'optimisation pour le calcul des droits à prestations sociales**

La mission a montré que le travailleur non salarié pouvait exercer son activité dans le cadre d'une structure soumise à l'IS<sup>51</sup>. Il perçoit alors une rémunération en tant que gérant et peut également se verser des dividendes (voir *supra*, tableau 1) ; ces derniers ont la nature de revenus mobiliers, qui ne sont ce faisant pas pris en compte en tant que revenus d'activité dans le cadre du calcul de la PA<sup>52</sup>.

Pour les gérants associés, les règles relatives au calcul des droits pour le RSA et la PA prévoient que le revenu professionnel de référence correspond aux rémunérations que le gérant associé se sera servies avant déduction des frais professionnels (voir *supra*). Contrairement aux autres travailleurs non salariés, ces rémunérations doivent être appréciées de manière contemporaine et conformément au principe de trimestrialité, à l'instar d'un salaire<sup>53</sup>.

Pour ces gérants-associés, l'existence d'une structure de rémunération duale peut conduire, s'agissant du calcul des droits à prestations sociales, à des traitements différenciés et difficilement justifiables par rapport aux autres TNS. Il est possible à cet égard d'identifier deux mécanismes permettant d'optimiser le montant des prestations perçues.

La première critique tient à la possibilité pour le gérant associé d'une structure soumise à l'IS de conserver au sein de l'entreprise des « résultats » qui ne sont aucunement pris en compte à court terme pour le calcul des prestations sociales. Ainsi, le gérant associé a notamment la possibilité de générer des revenus différés « invisibles » pour l'attribution des prestations sociales, lesquels peuvent éventuellement ne faire qu'alimenter une épargne personnelle constituée dans le cadre de la trésorerie de l'entreprise.

Même si la « sortie » de cette épargne, en cas de cessation d'activité par exemple, permet de « révéler » ces revenus, il est envisageable d'optimiser sur le long terme le montant des prestations perçues, y compris les prestations familiales ou les aides au logement. En théorie, il est même concevable qu'un travailleur non salarié perçoive le RSA à taux plein dans l'hypothèse où il ne se verserait pas de rémunération et alors même que son entreprise pourrait être très profitable. Ce pilotage n'est pas possible pour les travailleurs non salariés directement imposés sur la totalité de leur BIC ou de leur BNC.

---

<sup>51</sup> On notera que dans une SARL, seuls le ou les gérants majoritaires ont le statut de travailleur non-salarié. Les autres sont reconnus salariés.

<sup>52</sup> Ils seront toutefois pris en compte dans les autres ressources du foyer et viendront ce faisant en déduction de la PA ou du RSA.

<sup>53</sup> On notera le caractère peu clair des articles R. 262-20 du CASF et R. 845-3 du CSS, qui sont peu explicites sur le fait de savoir si ces rémunérations de gérants majoritaires doivent être appréciés de manière contemporaine et mensuelle, ou de manière non contemporaine selon la logique applicable aux autres TNS.

### Annexe III

En second lieu, s'agissant spécifiquement du RSA et de la prime d'activité, l'arbitrage du gérant associé entre dividende et rémunération est susceptible de conduire à des stratégies d'optimisation tout aussi discutables. Dans l'hypothèse où, en plus de la rémunération qu'il s'est servie, le gérant associé déciderait de « sortir », à l'issue de chaque exercice, l'intégralité du résultat de l'entreprise sous forme de dividendes, ces derniers seront pris en compte de manière favorable pour le calcul du revenu global versé au titre du RSA et de la PA.

Les dividendes sont en effet considérés comme des revenus mobiliers rattachés au seul mois correspondant à leur versement pour le calcul du RSA<sup>54</sup>. Or, il est possible de montrer que le travailleur non salarié a tout intérêt à concentrer l'ensemble de ses revenus sur un seul mois, qu'il s'agisse de dividendes ou de rémunérations, tout en affichant des revenus nuls le reste de l'année. En particulier, une stratégie « tout dividende » dans le cadre d'un versement unique permettra au TNS de maximiser le montant global qu'il pourra percevoir au titre du RSA et de la PA. Le TNS peut procéder au même pilotage en concentrant les rémunérations qu'il s'attribue sur un seul mois. Le mécanisme de « lissage » annuel des BIC et des BNC ne permet pas ce type de stratégie pour les entreprises qui sont soumises à l'IR.

Il convient toutefois préciser que les revenus tirés de l'activité du TNS ne peuvent être indifféremment réparties entre dividende et rémunération. Les prélèvements fiscaux et sociaux ne sont pas les mêmes et n'ouvrent pas les mêmes droits suivant que le gérant associé se verse une rémunération ou non<sup>55</sup>. Il en résulte également que, pour le même « résultat » économique, la répartition entre dividende et rémunération pour une entreprise soumise à l'IS, et, plus fondamentalement, le choix entre l'IR ou l'option à l'IS pour une SARL individuelle affectent le montant du revenu global net que pourra percevoir le travailleur non salarié au titre de son activité.

Pour une personne souhaitant maximiser ses revenus nets à court terme, le RSI confirme en particulier l'analyse couramment effectuée que l'option « tout dividende » dans le cadre d'une SARL individuelle soumise à l'IS est plus intéressante que le statut d'entrepreneur déclarant un BIC ou un BNC lorsque les « résultats » demeurent relativement faibles<sup>56</sup>.

En outre, le versement de l'intégralité du « résultat » en dividende est contraint pour les travailleurs non salariés, s'agissant des SARL unipersonnelle à l'IS notamment. En effet, les dividendes attribués pour un montant supérieur à 10 % des rémunérations versées ou à 10 % du capital social si ce dernier montant est plus élevé doivent être reconsidérés comme une rémunération et réintégrés dans l'assiette sociale<sup>57</sup>.

Cette limite de 10 % ne s'applique toutefois pas à d'autres structures permettant à des « travailleurs indépendants » d'exercer les mêmes activités économiques que celles des travailleurs non-salariés tout en ne relevant pas socialement du même statut.

---

<sup>54</sup> Pour le calcul de la PA, le principe de contemporanéité n'est pas respecté en ce qui concerne les revenus du patrimoine : ce sont des revenus perçus en N-2 « lissés » mensuellement qui sont pris en compte pour le calcul des droits en année N.

<sup>55</sup> En particulier les prélèvements applicables aux dividendes : IS, prélèvement sociaux (CSG-CRDS), puis IR progressif après abattement, n'ouvrent aucun droit, notamment à la retraite, contrairement aux cotisations sociales applicables aux rémunérations.

<sup>56</sup> Pour un « résultat » de 20 000 euros avant prélèvement sociaux et fiscaux, le différentiel de revenu net perçu est proche de 4 % en faveur de la structure à l'IS « tout dividende » en prenant en compte deux parts pour le calcul de l'IR.

<sup>57</sup> Les cotisations sociales sont alors dues sur la partie supérieure aux 10 %.

#### **2.4.2. Le statut social de travail non salarié n'épuise pas la réalité économique des personnes travaillant en tant qu'« indépendants » et susceptibles de se voir appliquer des règles différentes en matière de calcul des prestations sociales**

La qualité de travailleur non salarié n'est pas attachée aux caractéristiques de l'activité économique ou à un mode d'organisation de la production de l'entreprise mais essentiellement à la nature juridique de la structure dans le cadre de laquelle cette activité s'exerce.

Un nombre croissant de personnes travaillant en tant qu'« indépendant » exercent ainsi leur activité dans le cadre d'une structure de type SASU (société par actions simplifiée unipersonnelle) plutôt que dans celui d'une SARL unipersonnelle (voir *infra*, Tableau 1). Ces personnes ne relèvent ce faisant pas du statut de travailleur non salarié, mais sont assimilées-salariés.

La SASU est par défaut soumise à l'IS. La rémunération éventuellement versée au président associé unique de la SASU en tant que dirigeant salarié est considérée comme un salaire<sup>58</sup>. Le versement d'une rémunération n'est toutefois pas obligatoire et le président associé peut se rémunérer intégralement sous forme de dividendes. Dans ce dernier cas, le traitement applicable à la SASU est très similaire à celui de la SARL unipersonnelle soumise à l'IS. La SASU présente toutefois l'avantage significatif d'échapper à la limite des 10 % sur les dividendes<sup>59</sup> (voir *supra*).

Par ailleurs, pour une durée maximum de cinq ans, le président associé de la SASU a la possibilité d'opter pour un régime d'imposition à l'IR, extrêmement avantageux s'il souhaite maximiser son revenu net à court terme. En effet, en l'absence de salaire versé au dirigeant salarié<sup>60</sup>, les bénéfices sont uniquement soumis à un prélèvement social de 8 % avant application de l'impôt sur le revenu.

La faiblesse des prélèvements appliqués explique sans doute le succès de cette structure et la certaine désaffection touchant notamment les SARL unipersonnelles. Le graphique ci-dessous rend compte de cette dynamique persistante.

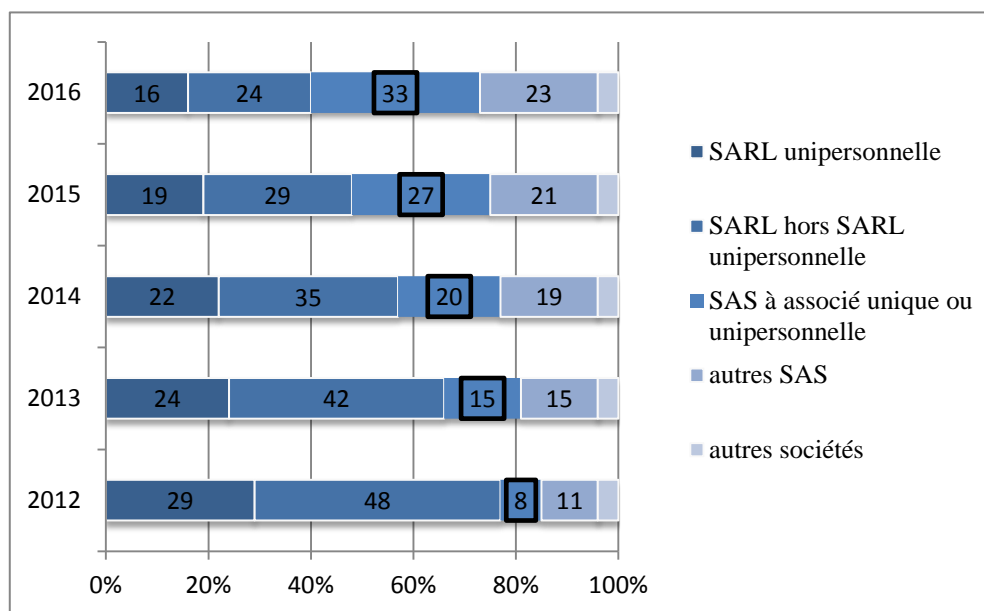
---

<sup>58</sup> Soumis aux cotisations sociales du régime général, plus élevées que celles applicables aux TNS.

<sup>59</sup> Une revendication du RSI consiste à appliquer également la « règle des 10% » aux dividendes perçus dans le cadre d'une SASU.

<sup>60</sup> Il ne cotisera dès lors pas au régime général et n'aura aucun droit ouvert, notamment à la retraite.

Graphique 1 : Répartition des créations d'entreprise selon la forme juridique



*Source : Mission ; Insee, répertoire des entreprises et des établissements (Sirene) ; ensemble des activités marchandes non agricoles*

En ce qui concerne les modalités de calcul des droits à prestations sociales, ces « indépendants » relèvent des règles de droit commun applicables aux salariés. En particulier, pour le versement du RSA, le conseil départemental ne dispose pas de la prérogative d'attribution en opportunité. Par conséquent, l'adaptation des règles de calcul du RSA à la réalité de la situation sociale de la personne n'est pas permise.

Pour le calcul du RSA et de la prime d'activité, les revenus professionnels de ces « indépendants » correspondent aux salaires éventuellement versés, auxquels vient s'ajouter, en cas d'option pour l'imposition à l'IR, le bénéfice constaté annuellement<sup>61</sup>.

Les salaires versés seront en principe pris en compte de manière contemporaine, comme pour tous les salariés.

Les règles de calcul des droits pour ces deux prestations sont favorables pour les « indépendants » qui feraient le choix de la SASU à l'IS. Le principe est en effet identique à ce que la mission a décrit pour la SARL unipersonnelle à l'IS : les assimilés-salariés qui optent pour le « tout dividende » versé en une seule fois maximisent le montant global perçu au titre du RSA et de la PA.

Enfin, si les prélèvements obligatoires applicables à la SASU avec option pour l'IR – sans salaire versé au dirigeant – peuvent être considérés comme très favorables, cette configuration présente également un avantage comparatif difficilement justifiable par rapport à la SARL unipersonnelle à l'IR s'agissant des modalités de calcul du RSA et de la prime d'activité. Pour le calcul du RSA, le revenu tiré de l'activité du TNS – prenant la forme d'un BIC ou d'un BNC – n'est pas « lissé » sur l'année : il doit en théorie être pris en compte de manière contemporaine et rattaché à un seul mois, à l'instar d'un dividende<sup>62</sup>.

<sup>61</sup> Fiscalement, le salaire versé est en fait réintégré dans le BIC ou le BNC pour le calcul de l'IR.

<sup>62</sup> On note que le BIC/BNC n'est a priori pas considéré comme un revenu professionnel dans le cadre du calcul de la PA en ce qui concerne la population des assimilés-salariés.



## **ANNEXE IV**

**Impact du changement de la période de référence et de la fréquence de mise à jour des revenus sur le calcul des prestations**





# SOMMAIRE

<b>1. LE CHOIX DE LA PÉRIODE DE RÉFÉRENCE DES REVENUS ET DE LA FRÉQUENCE DE MISE À JOUR DU CALCUL EST UN ARBITRAGE ENTRE FRAICHEUR DES REVENUS ET INSTABILITÉ DES PRESTATIONS.....</b>	<b>2</b>
1.1. Une période de référence récente plus courte et une fréquence de mise à jour plus élevée sont deux facteurs d'une prise en compte plus réactive des revenus, au risque d'une certaine instabilité des prestations.....	2
1.2. L'utilisation de moyennes de salaires sur les six ou douze derniers mois permet une adaptation rapide aux évolutions de salaire.....	2
<b>2. UNE PÉRIODE DE RÉFÉRENCE DE DOUZE MOIS LIMITE LES EFFETS D'OPTIMISATION, D'AUBAINE ET DE PÉNALISATION.....</b>	<b>5</b>
2.1. Une période de référence de douze mois offre un regard plus lisse sur la situation des allocataires .....	5
2.2. Un lissage sur les douze derniers mois évite les effets d'aubaine infra annuels .....	6
2.3. Une période de référence inférieure à douze mois ouvre la porte à des optimisations des prestations par les allocataires et peut pénaliser des profils de revenus très heurtés .....	7
<b>3. UNE MISE À JOUR PLUS FRÉQUENTE EST PERTINENTE EN CIBLE MAIS DOIT FAIRE L'OBJET D'ÉVALUATIONS EN GESTION ET SUR L'ACCEPTABILITÉ DE L'INSTABILITÉ DES PRESTATIONS.....</b>	<b>9</b>
3.1. La fréquence de mise à jour doit être évaluée aux regards des coûts de gestion et de l'acceptabilité de l'instabilité des prestations .....	9
3.2. Lorsque qu'elle a lieu tous les semestres, l'actualisation est moins réactive que lorsqu'elle est trimestrielle et les montants sont très variables selon le mois de mise à jour.....	10
<b>4. LE MÉCANISME DES ABATTEMENTS ET NEUTRALISATIONS RESTE INDISPENSABLE MALGRÉ LE LISSAGE MAIS DEVRA ÊTRE ADAPTÉ.....</b>	<b>11</b>
4.1. Les abattements et la neutralisation apportent une dose de réactivité au mode de calcul actuel.....	11
4.2. La connaissance plus réactive des revenus ne dispense pas d'un mécanisme d'urgence de type abattement et neutralisation mais celui-ci devra être adapté.....	12



## Annexe IV

Cette annexe analyse les conditions d'un calcul contemporain des revenus dans les bases ressources. Dans le calcul des bases ressources, la période de référence retenue pour évaluer les ressources des bénéficiaires de prestations sociales de même que la fréquence de réévaluation de leurs droits sont des caractéristiques aussi importantes que le choix des revenus pris en compte. Les possibilités d'ajustement réactif des prestations par les mécanismes d'abattement et de neutralisation sont également constitutives de la capacité d'une méthode de calcul à appréhender les revenus de manière contemporaine.

Ces questions seront traitées par une présentation des enjeux des choix, illustrée par l'évaluation de leurs effets pour le calcul de l'aide personnalisée au logement (APL) sur quelques cas-types de profils de revenu (cf. encadré 1).

Les méthodes de calcul envisagées dans cette annexe font varier la période de référence (les six ou douze derniers mois) et la fréquence d'actualisation (trimestrielle ou semestrielle) pour les revenus salariaux ou de remplacement.

### Encadré 1 : Présentation de la méthode suivie pour le calcul de l'APL sur cas-types

Différentes méthodes de calcul de la base ressource de l'APL sont présentés sur quelques cas-types de profils de revenus. Les effets mesurés se limitent aux impacts sur l'APL sans prendre en compte les effets cumulatifs avec des prestations mises à jour trimestriellement comme le RSA et la prime d'activité.

Les méthodes étudiées visent à assurer une prise en compte plus réactive des évolutions de revenus. Ils consistent :

- à prendre en compte la moyenne des salaires sur les six ou douze mois précédents
- à mettre à jour ce calcul tous les trimestres ou tous les semestres.

Les revenus autres que les salaires ou les revenus de micro-entrepreneurs sont considérés nuls.

Ces méthodes sont comparées avec le calcul actuel reposant sur les revenus de l'année N-2.

Les cas-types considèrent différentes configurations de salaire ou de revenu de micro-entrepreneur pour un couple avec deux enfants à charge dont un seul des parents travaille :

- une baisse temporaire de salaire ;
- une hausse temporaire de salaire ;
- le versement régulier d'un treizième mois ;
- la déclaration des revenus de micro-entrepreneurs un seul mois de l'année ;
- un épisode de chômage suivi de chômage non indemnisé et d'un retour à l'emploi.

La réglementation utilisée est celle en vigueur en mai 2017. Le couple est supposé résider en zone I et payer un loyer compris entre le plafond et les deux plafonds supérieurs.

*Source : Mission.*

## **1. Le choix de la période de référence des revenus et de la fréquence de mise à jour du calcul est un arbitrage entre fraîcheur des revenus et instabilité des prestations**

### **1.1. Une période de référence récente plus courte et une fréquence de mise à jour plus élevée sont deux facteurs d'une prise en compte plus réactive des revenus, au risque d'une certaine instabilité des prestations**

La réévaluation régulière des ressources de référence du bénéficiaire vise normalement un ajustement rapide du montant des prestations à l'évolution de la situation de la personne. Cependant, la seule donnée de la fréquence d'actualisation des droits n'est pas suffisante ; il convient également d'examiner la manière dont les données les plus récentes sont effectivement prises en compte pour le calcul des prestations.

À ce titre, le choix de la période de référence servant à l'évaluation des ressources du bénéficiaire constitue un paramètre essentiel de la réactivité du mode de calcul des prestations. Une période de référence récente mais relativement longue (par exemple les douze derniers mois pour le calcul de l'allocation de solidarité spécifique) revient à effectuer une moyenne temporelle des revenus et à minorer ce faisant l'impact des évolutions les plus récentes dans l'appréciation de la situation des personnes. En modulant la période de référence, il est donc possible de jouer sur l'inertie du calcul des prestations pour une fréquence de réactualisation donnée.

Une période de référence récente réduite conjuguée à un recalcul des droits trop peu fréquent ne permet pas de disposer de données suffisamment fraîches entre deux actualisations ; une mise à jour fréquente des droits s'appuyant sur une période de référence trop longue génère une inertie importante : les données collectées les plus contemporaines infléchissent faiblement les derniers revenus de référence pris en compte pour le calcul des droits.

La réalisation de l'objectif de contemporanéité nécessite donc d'associer à une réévaluation régulière des droits une période de référence relativement courte. Naturellement, il convient par ailleurs que la période de référence soit la plus proche possible de la date d'évaluation des droits, et l'on préférera par exemple toujours une appréhension des revenus sur les douze derniers mois plutôt que sur l'avant dernier exercice (N-2).

### **1.2. L'utilisation de moyennes de salaires sur les six ou douze derniers mois permet une adaptation rapide aux évolutions de salaire**

Un premier cas-type illustre cette tension entre fraîcheur et instabilité. Il s'agit du cas d'un salarié subissant une baisse temporaire de son salaire mensuel (cf. Graphique 1).

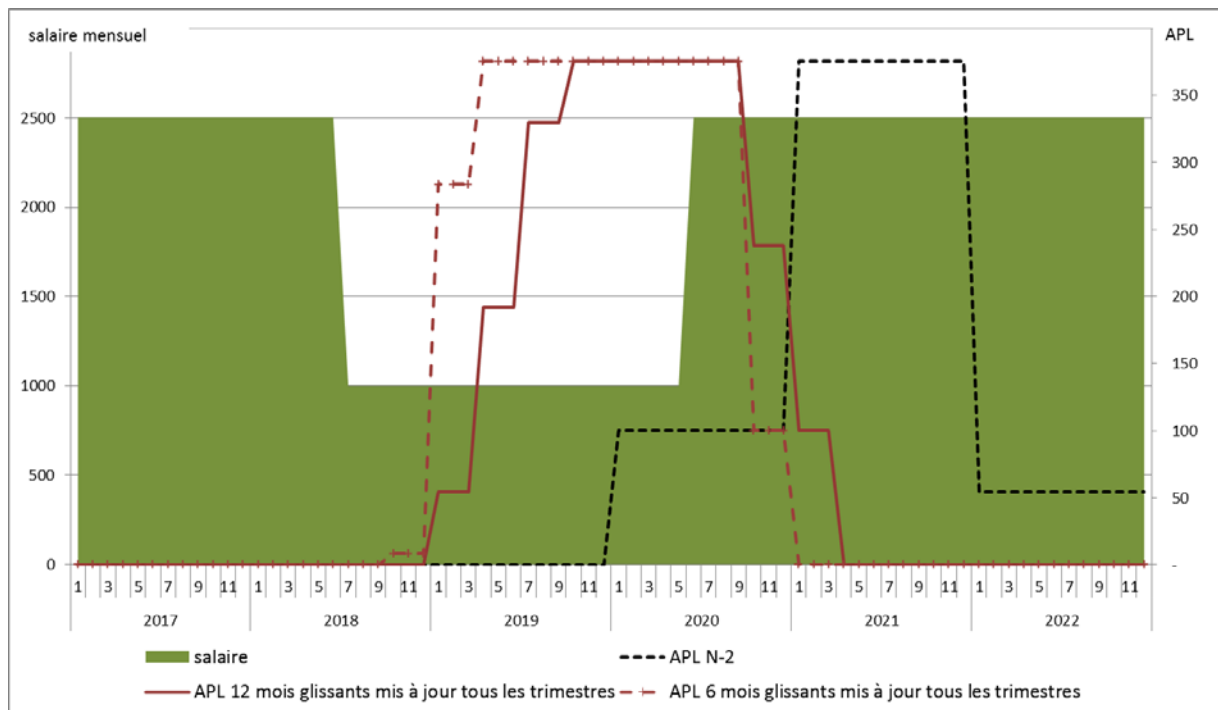
La méthode actuelle de calcul de l'APL sur la base des revenus de N-2 ne permet pas d'adapter rapidement le montant de la prestation versée à la situation du salarié. En effet, dans ce cas-type : un an et neuf mois s'écoulent entre la baisse de salaire et le moment où l'allocataire commence à toucher l'APL, d'un montant de 100 € par mois. L'année suivante, il touche un montant d'APL de 375 € par mois alors qu'il a retrouvé son salaire initial.

## Annexe IV

La prise en compte d'une moyenne des salaires récents permet une meilleure réactivité, avec la prise en compte de la moyenne des six ou douze derniers mois. Dans notre exemple, avec une fréquence d'actualisation trimestrielle, le niveau maximum d'APL est atteint au bout de neuf mois avec une moyenne des salaires sur les six derniers mois et après un an et trois mois avec une moyenne sur les douze derniers mois. Lorsque l'allocataire retrouve son niveau de salaire initial, la baisse de l'APL est plus réactive qu'avec les revenus N-2. Dans notre exemple, l'APL commence à baisser après quatre mois et atteint son niveau cible trois mois plus tard avec une moyenne sur les six derniers mois, il faut attendre encore trois mois pour que ce soit le cas pour le calcul sur une moyenne sur les douze derniers mois. L'utilisation d'une moyenne de salaires sur les six derniers mois permet donc l'adaptation la plus rapide aux évolutions de salaire du bénéficiaire de la prestation.

Néanmoins utiliser une période de référence plus courte entraîne une plus forte instabilité du montant de la prestation, sur la même période et pour la même fréquence de mise à jour (ici trimestrielle). Les montants varient à la hausse et à la baisse de plus de 250 € à deux reprises dans le calcul sur six mois alors que les évolutions sont plus limitées avec le calcul sur douze mois (environ 150 €), même si elles sont plus fréquentes.

**Graphique 1 : Niveau d'APL mensuel pour un salarié subissant une baisse temporaire de salaire : impact de la période de référence de 6 ou 12 mois avec une fréquence de mise à jour trimestrielle.**



Source : Mission

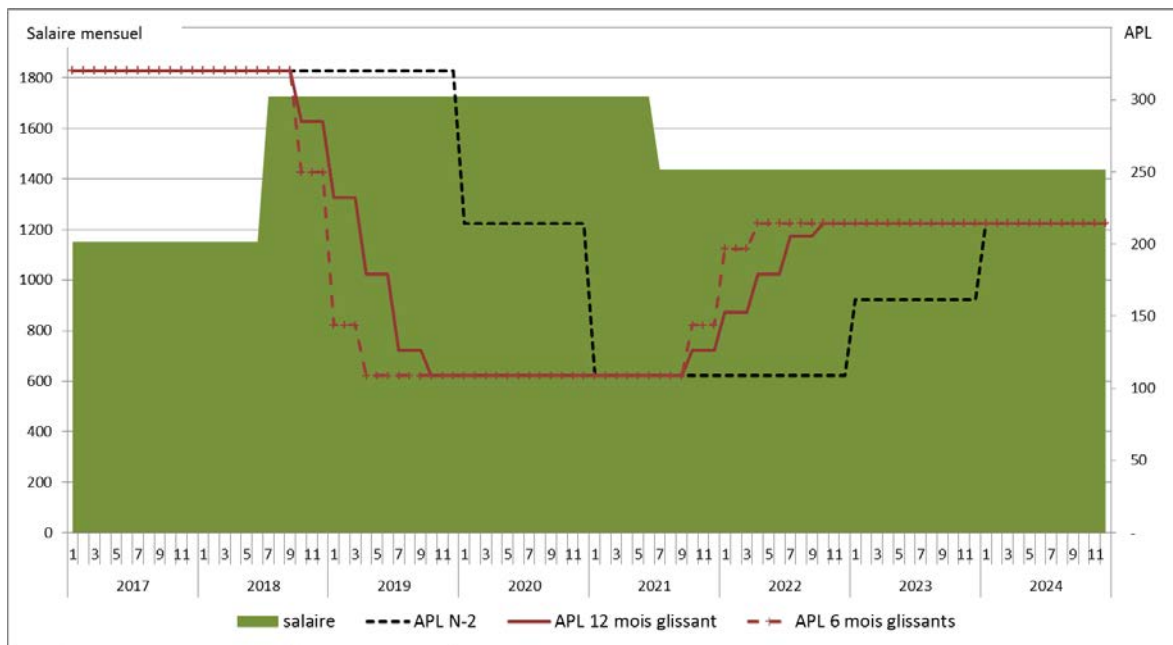
Un deuxième cas-type illustre la situation d'un salarié percevant une hausse temporaire de son salaire mensuel (cf. graphique 2). Nous constatons à nouveau que le calcul du montant de l'APL sur la base des revenus de N-2 ne permet pas d'adapter rapidement le montant de la prestation versée à la situation du salarié. Durant les 18 mois consécutifs à sa hausse de salaire, le bénéficiaire continue à toucher le même montant d'APL (320 €). Puis, lorsque son salaire baisse, le montant d'APL ne commence à remonter qu'au bout d'un an et demi et atteint son niveau final au bout de deux ans et demi.

## Annexe IV

La prise en compte d'une moyenne des salaires sur les six ou douze derniers mois avec mise à jour trimestrielle permet une meilleure réactivité. Dans les deux cas, dans notre cas-type, le montant de l'APL diminue dès le quatrième mois suivant la hausse de salaire. Néanmoins, la baisse du montant d'APL est plus forte et atteint plus rapidement le niveau cible correspondant au salaire élevé dans le cas d'une moyenne des salaires sur six mois. Symétriquement, lorsque le salaire du bénéficiaire diminue, l'utilisation des moyennes de salaires sur les six et douze derniers mois permet de modifier le montant d'APL versé dès le quatrième mois de baisse de salaire avec une hausse plus rapide pour une moyenne sur six mois.

Comme dans le cas-type précédent, l'utilisation d'une période de référence plus courte entraîne une plus forte instabilité du montant de la prestation versée, pour la même fréquence de mise à jour (ici trimestrielle).

**Graphique 2 : Niveau d'APL mensuel pour un salarié percevant une hausse temporaire de salaire : impact de la période de référence 6 ou 12 mois prise en compte pour une fréquence de mise à jour trimestrielle.**



Source : Mission

L'étude de ces deux cas-types montre que le choix d'une période de référence plus récente, utilisant une moyenne des salaires sur douze voire six mois, permet une prise en compte plus contemporaine des revenus que la méthode actuelle faisant référence aux revenus de N-2. L'adaptation du montant de prestation versé aux évolutions de salaire est ainsi plus réactive. Si la période de référence des six derniers mois apparaît comme la plus réactive, elle conduit aux variations les plus importantes de montant de prestation. L'utilisation d'une période de référence de douze mois présente aussi une bonne réactivité aux changements de salaire et une instabilité un peu atténuée.

## **2. Une période de référence de douze mois limite les effets d'optimisation, d'aubaine et de pénalisation**

### **2.1. Une période de référence de douze mois offre un regard plus lisse sur la situation des allocataires**

Le fait de retenir une période de référence relativement longue, en particulier annuelle, pourrait se justifier par l'objectif d'obtenir une image plus juste de la situation des bénéficiaires, ce qu'un examen mensuel ne permettrait paradoxalement pas de saisir dans tous les cas. Ainsi, s'agissant de certaines fluctuations saisonnières des revenus des bénéficiaires, lesquelles peuvent trouver leur source dans la perception de primes ou de revenus financiers en fin d'année, ou, pour les travailleurs indépendants, découler d'un cycle de production fondamentalement saisonnier (agriculteurs, certaines activités commerciales), deux approches sont concevables :

- ◆ il est possible de considérer qu'une application juste de la situation de la personne nécessite effectivement de prendre en compte l'intégralité de ses ressources de manière pleinement contemporaine et d'adapter instantanément le montant des prestations ;
- ◆ mais il est tout aussi envisageable de considérer qu'une augmentation significative des revenus concentrée sur un seul mois devrait être appréciée de manière étalée dans le temps aux fins du calcul des prestations.

Cet étalement ne ferait du reste que refléter le comportement du bénéficiaire, susceptible de thésauriser une partie de ce revenu exceptionnel pour le mobiliser progressivement dans le temps. L'appréhension des ressources sur une période relativement longue est une manière de supposer un étalement de l'utilisation de ces revenus. Elle permet d'offrir une image moyennée, plus proche d'un revenu permanent, et potentiellement plus signifiante pour l'attribution des prestations.

Corollairement, cette approche limite la portée des comportements opportunistes qui chercheraient à piloter, éventuellement de manière artificielle, la répartition infra-annuelle de leurs revenus dans le but de maximiser le montant de leurs prestations sociales.

Cet objectif d'étalement peut aussi passer par la conservation d'une période de référence relativement courte mais associée à l'étalement prospectif de certains revenus, notamment s'agissant de ceux assimilables à des revenus exceptionnels par nature. À titre d'exemple, les revenus de patrimoine financier pourraient éventuellement, pour le calcul du RSA, ne pas être pris en compte pour le seul mois correspondant à leur versement, mais être étalés, de manière prospective, sur le mois de perception et les onze mois suivants.

De manière générale, la logique d'étalement des revenus pris en compte paraît plus légitime pour des personnes relativement stables et bénéficiant de revenus propres suffisants pour ne pas avoir, en principe, à solliciter des prestations assimilables aux minima sociaux.

Enfin, la question du lissage des revenus et de la période de référence à retenir ne renvoie pas seulement à un problème de volatilité du montant des aides versées ou à la question de la meilleure adéquation, à chaque instant, entre les prestations et les besoins des personnes. Elle renvoie aussi à une problématique de financement : la modulation de la période de référence pour le calcul d'une prestation est en effet susceptible d'affecter le coût global du dispositif d'aide.

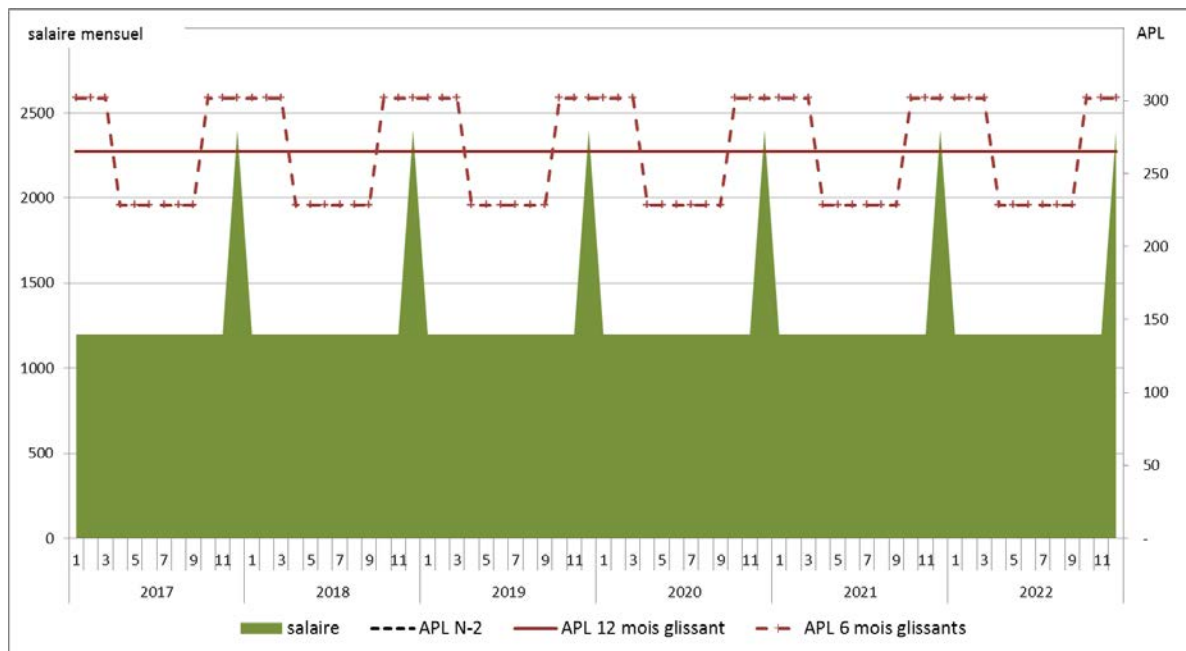
## 2.2. Un lissage sur les douze derniers mois évite les effets d'aubaine infra annuels

Les deux cas-types suivants présentent le cas d'un salarié recevant un treizième mois et comparent les effets d'un lissage sur les six ou douze derniers mois. Dans cette configuration, la moyenne sur six mois prendra en compte le treizième mois durant six mois suivant décembre et n'en tiendra pas compte les six mois suivants alors que la moyenne sur douze mois l'intégrera toute l'année.

Pour un allocataire touchant un salaire de 1 200 € mensuels et un treizième mois de 2 400 €, l'utilisation d'une période de référence des revenus en N-2 ou d'une moyenne des revenus sur les douze derniers mois n'a pas d'impact sur le montant annuel de sa prestation (cf. graphique 3). Il touche dans ce cas 3 184 € d'APL par an.

Pour une période de référence sur les six derniers mois, le niveau de l'APL versé devient cyclique et l'allocataire touche annuellement 3 184 € d'APL. Dans ce cas, l'utilisation d'une période de référence basée sur une moyenne de six mois de salaires est strictement identique à un calcul sur les douze derniers mois<sup>1</sup>. Autrement dit, avec un calcul sur six mois, le niveau d'APL oscille de manière symétrique autour du niveau d'APL calculé sur une période de référence de douze mois.

**Graphique 3 : Niveau d'APL mensuel et impact de la période de référence des revenus dans le cas d'un treizième mois, pour une fréquence de mise à jour trimestrielle de la prestation (salaire de 1 200€ par mois)**



Source : Mission

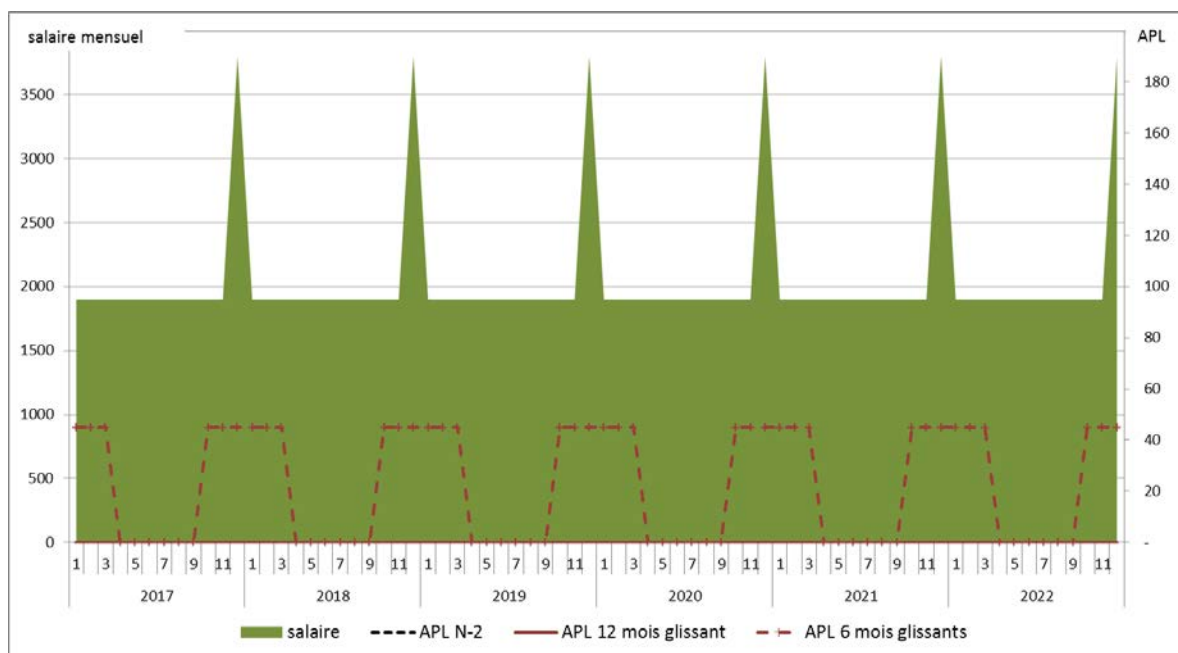
<sup>1</sup> Cette identité n'est pas fortuite, elle s'explique par le fait qu'à loyer donné, l'APL est une fonction du revenu affine tronquée à droite et à gauche et que le cas-type se situe dans la zone linéaire de la fonction pour toutes les valeurs des revenus.



## Annexe IV

En revanche, dans le cas d'un salarié percevant un salaire plus élevé de 1 900€ mensuels avec un treizième mois double, l'utilisation d'une période de référence des revenus basée sur une moyenne de six mois de salaire entraîne un léger effet d'aubaine pour le salarié (cf. graphique 4). En effet, ce dernier perçoit dans ce cas 270 € d'APL sur toute l'année alors qu'il ne reçoit pas d'APL si la période de référence choisie est celle des revenus N-2 ou des douze derniers mois. Le salarié peut donc bénéficier d'un effet d'aubaine dans ce cas.

**Graphique 4 : Niveau d'APL mensuel et impact de la période de référence des revenus dans le cas d'un treizième mois, pour une fréquence de mise à jour trimestrielle de la prestation (salaire de 1 900€ par mois)**



*Source : Mission*

En conclusion, une période de référence de douze mois permet de limiter les effets d'aubaine infra-annuels, en lissant les revenus du bénéficiaire.

### **2.3. Une période de référence inférieure à douze mois ouvre la porte à des optimisations des prestations par les allocataires et peut pénaliser des profils de revenus très heurtés**

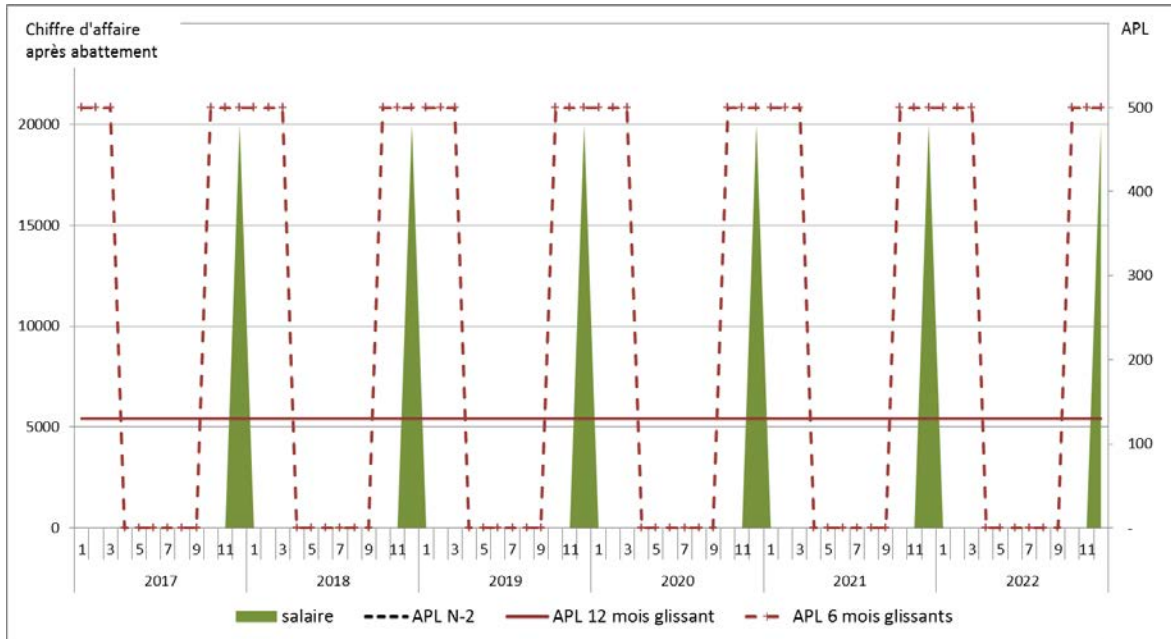
De plus, le choix d'une période de référence de douze mois limite les possibilités d'optimisation des prestations par les allocataires.

Les deux cas-types suivants illustrent les impacts sur le montant d'APL de la déclaration de l'intégralité des revenus annuels d'un micro-entrepreneur de ses revenus sur un mois

Un micro-entrepreneur déclarant en décembre un chiffre d'affaire après abattement de 20 000€ annuels touche 1 568€ d'APL par an si la période de référence est basée sur les revenus en N-2 ou sur une moyenne de douze mois de revenus (cf. graphique 5). Ce dernier touche en revanche 3 000 € d'APL par an dans le cas d'une période de référence basée sur une moyenne de six mois de revenus, soit presque deux fois plus. Ce cas-type illustre le risque d'optimisation des prestations dans le cas d'une période de référence inférieure à douze mois.

## Annexe IV

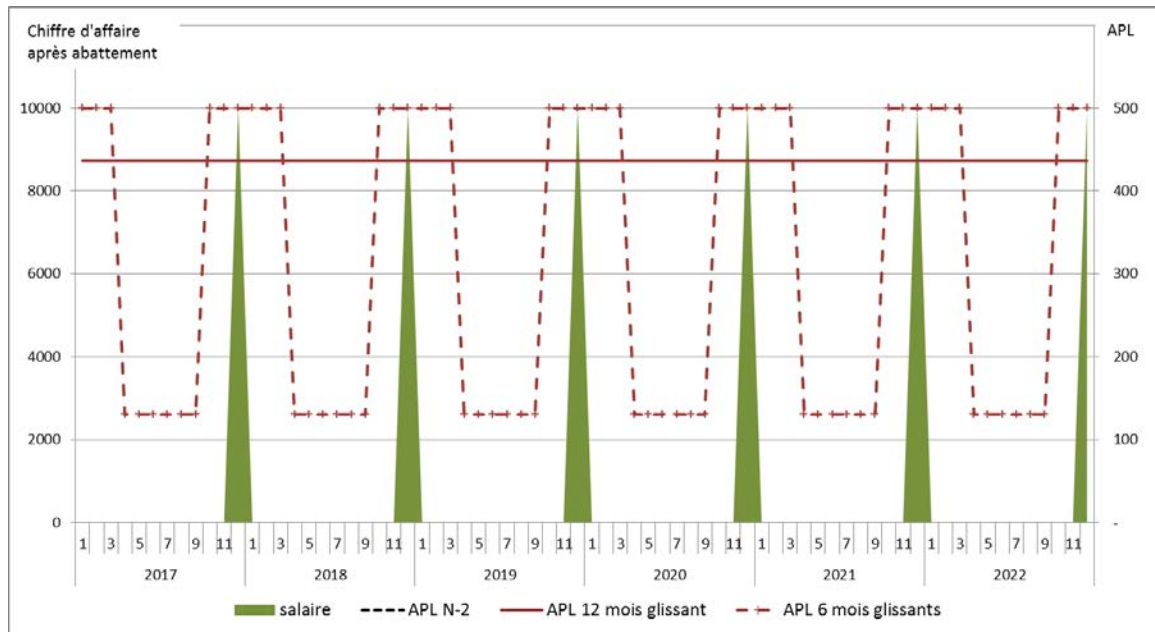
**Graphique 5 : Niveau d'APL mensuel et impact de la période de référence des revenus sur une potentielle optimisation des prestations par l'allocataire, dans le cas d'un micro-entrepreneur déclarant tout son revenu en décembre (20 000 € annuels).**



*Source : Mission*

La cas-type suivant est identique au précédent mais avec un revenu plus faible, de 10 000 € par an. Si la période de référence pour le calcul de l'APL est basée sur les revenus en N-2 ou sur une moyenne de douze mois, le micro-entrepreneur reçoit 5 240 € d'APL par an, tandis qu'il ne reçoit que 3 782 € d'APL annuels pour une période de référence de six mois (cf. graphique 6). Il serait donc pénalisé de 1 458 € annuels en utilisant une moyenne de six mois de revenus pour calculer son montant d'APL. Aussi, cet exemple montre qu'une période de référence sur six mois risque de pénaliser ce type de profils de revenus heurtés alors que le calcul sur les douze derniers mois ne présente pas cet inconvénient.

**Graphique 6 : Niveau d'APL mensuel et impact de la période de référence des revenus sur une potentielle pénalisation de l'allocataire à bas revenus, dans le cas d'un micro-entrepreneur déclarant tout son revenu en décembre (10 000 € annuels).**



Source : Mission

Ces cas-type permettent de conclure qu'il serait préférable d'opter pour une prise en compte des salaires sur les douze derniers mois dans les bases ressources de l'APL afin d'éviter les effets d'aubaine, les possibilités d'optimisation et les risques de pénalisation.

### 3. Une mise à jour plus fréquente est pertinente en cible mais doit faire l'objet d'évaluations en gestion et sur l'acceptabilité de l'instabilité des prestations

#### 3.1. La fréquence de mise à jour doit être évaluée aux regards des coûts de gestion et de l'acceptabilité de l'instabilité des prestations

La réévaluation régulière des ressources de référence du bénéficiaire permet une plus grande réactivité dans l'ajustement des prestations à l'évolution de la situation de la personne.

Mais elle ne présente pas que des avantages, notamment parce qu'elle est susceptible d'entraîner un alourdissement significatif en gestion et une complexification pour les bénéficiaires, sauf à ce que le calcul des prestations soit réalisé de manière automatique.

Du point de vue de la gestion, chaque mise à jour des bases ressources constitue une charge informatique. Elle est aussi susceptible de générer des sollicitations des allocataires pour comprendre l'évolution de leur prestation. Ces contacts constituent, selon la CAF des Yvelines, une charge potentiellement importante. Ils doivent faire l'objet d'évaluations et d'un calibrage. De plus, la fiabilité des données et les outils informatiques devront avoir été éprouvés avant leur mise en œuvre pour limiter le traitement des cas en dehors de la chaîne informatique et les sollicitations des allocataires.

## Annexe IV

En outre, une réévaluation moins régulière des prestations peut par avoir le mérite de donner au bénéficiaire une meilleure visibilité sur les prestations qu'il percevra à moyen terme, ce qui facilite sa programmation budgétaire en neutralisant le risque de voir évoluer à la baisse la ressource « aide sociale ». Une certaine stabilisation des ressources dans le temps est également susceptible de rassurer certains acteurs économiques avec lesquels le bénéficiaire peut être en relation, à l'occasion d'un contrat de location pour un logement par exemple. Au contraire, un recalcul des droits très fréquent est de nature à générer une incertitude à court terme pour les bénéficiaires.

Cet argument portant sur la stabilisation des ressources doit toutefois être tempéré. Une baisse des prestations sociales perçues ne relève pas d'une logique arbitraire ; elle fait suite à une actualisation des droits qui traduit une amélioration globale de la situation financière de la personne ou du foyer par rapport à la période précédente. La question est dès lors moins le risque de baisse globale des revenus du foyer en raison de la diminution des aides sociales que celle du maintien d'un certain niveau d'aide dans l'hypothèse où la personne connaîtrait ou pourrait connaître par ailleurs une évolution favorable de sa situation comme la reprise d'un travail.

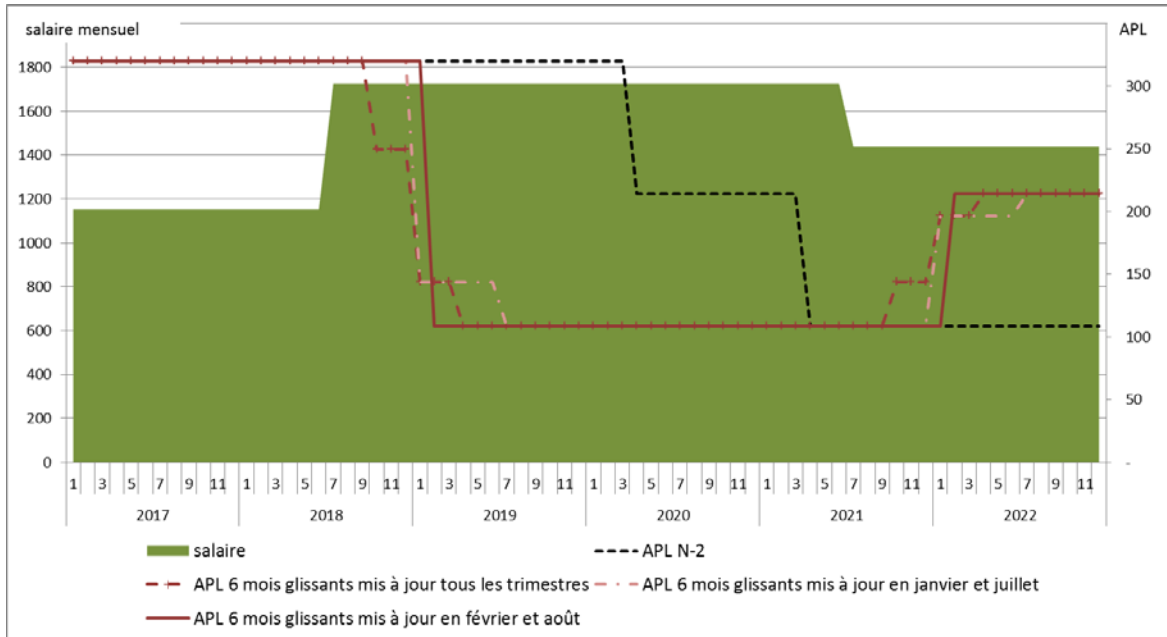
### **3.2. Lorsque qu'elle a lieu tous les semestres, l'actualisation est moins réactive que lorsqu'elle est trimestrielle et les montants sont très variables selon le mois de mise à jour**

Le cas-type suivant illustre l'impact de la fréquence d'actualisation du calcul de l'APL pour une période de référence de six mois glissants, dans le cas d'un salarié percevant une hausse temporaire de salaire (cf. graphique 7).

Dans un premier temps, la comparaison d'une fréquence d'actualisation trimestrielle et d'une fréquence d'actualisation semestrielle, montre que l'actualisation trimestrielle favorise un ajustement plus réactif du montant des prestations versé à la situation de l'allocataire. Une fréquence d'actualisation trimestrielle entraîne en effet une baisse du montant d'APL dès que quatrième mois suivant la hausse de salaire (de 320 € à 285 €), alors qu'il faut attendre le septième mois pour observer une baisse de l'APL (de 320 € à 144 €) dans le cas d'une fréquence d'actualisation semestrielle en janvier et juillet.

De plus, l'impact de la fréquence d'actualisation est plus ou moins rapide selon les mois de mise à jour. Par exemple, pour une actualisation en janvier et juillet, l'APL atteint son niveau cible après la hausse de salaire au bout de onze mois alors que ce délai n'est que de six mois lorsque l'actualisation a lieu en février et août. À titre de comparaison, le niveau cible est atteint au bout de huit mois avec la mise à jour trimestrielle.

**Graphique 7 : Niveau d'APL mensuel pour un salarié percevant une hausse de salaire : impact des fréquences d'actualisation pour une période de référence de six mois glissants.**



Source : Mission

**En conclusion, si l'actualisation trimestrielle paraît constituer la cible à atteindre, elle doit faire l'objet d'évaluations des charges de gestion et de l'impact sur les allocataires avant de pouvoir être mise en œuvre. Un démarrage par une actualisation annuelle ou semestrielle serait donc à privilégier.**

#### **4. Le mécanisme des abattements et neutralisations reste indispensable malgré le lissage mais devra être adapté**

##### **4.1. Les abattements et la neutralisation apportent une dose de réactivité au mode de calcul actuel**

Le mode de calcul actuel des aides au logement compense l'inertie de bases ressources anciennes par des mécanismes réactifs destinés à venir en aide aux personnes dès que les difficultés surgissent. Ces mécanismes sont asymétriques, ne rentrant en œuvre que lors d'une détérioration de la situation de l'allocataire. Il s'agit de l'abattement et de la neutralisation, réduisant ou annulant les bases ressources notamment en cas de perte de travail.

Le fonctionnement actuel offre une certaine synthèse entre stabilité du calcul et réactivité, mais il est potentiellement source de lourdeurs administratives et d'une complexité supplémentaire pour les bénéficiaires, puisque des notifications de changement de situation peuvent être portées à la connaissance des gestionnaires à tout moment.

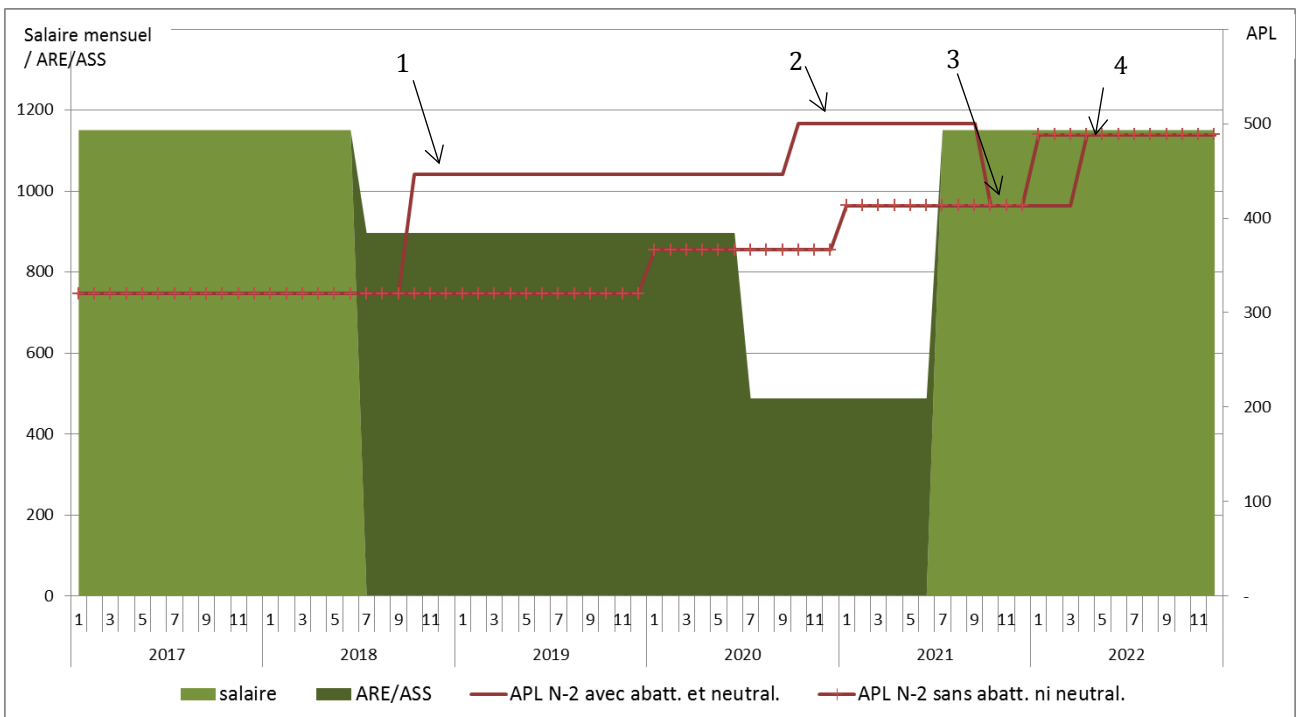
De plus, il est globalement générateur d'un surcoût, l'asymétrie du système donnant d'une certaine manière au bénéficiaire un droit d'option entre deux modes de calcul dont il pourrait choisir celui qui lui est le plus favorable.

## Annexe IV

Le cas-type suivant illustre l'impact des mécanismes d'abattement et neutralisation pour un salarié faisant face à une période de chômage (cf. graphique 8). Lorsqu'il perd son emploi, le salarié bénéficie de l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE) durant deux ans puis de l'allocation spécifique de solidarité (ASS) jusqu'à sa reprise d'emploi, un an plus tard.

De plus, au bout de deux mois consécutifs de chômage indemnisé, il bénéficie d'un abattement de 30 % sur ses revenus d'activité perçus en N-2. Cet abattement entraîne une augmentation de son APL de 320 € à 447 € au troisième mois de chômage indemnisé (1), lorsque la période de référence est basée sur les revenus en N-2. Puis, à la fin de sa période de chômage indemnisé, l'allocataire bénéficie d'une neutralisation totale de ses revenus N-2, ce qui réévalue son APL de 447 € à 500 € (2). Enfin, après la fin de la période de neutralisation et son retour à l'emploi, le montant d'APL versé est mis à jour sur la base de ses ressources N-2, soit 413 € (3) puis 488 € (4).

**Graphique 8 : Niveau d'APL mensuel pour un salarié subissant une période de chômage : impact des mécanismes d'abattement et neutralisation pour une période de référence en N-2**



Source : Mission

### 4.2. La connaissance plus réactive des revenus ne dispense pas d'un mécanisme d'urgence de type abattement et neutralisation mais celui-ci devra être adapté

Dès lors qu'une prise en compte plus réactive des revenus est possible, la question de l'évolution des abattements et de la neutralisation se pose. En effet, la prise en compte des évolutions de salaire est plus réactive et pourrait suffire à compenser une baisse de revenus importante.

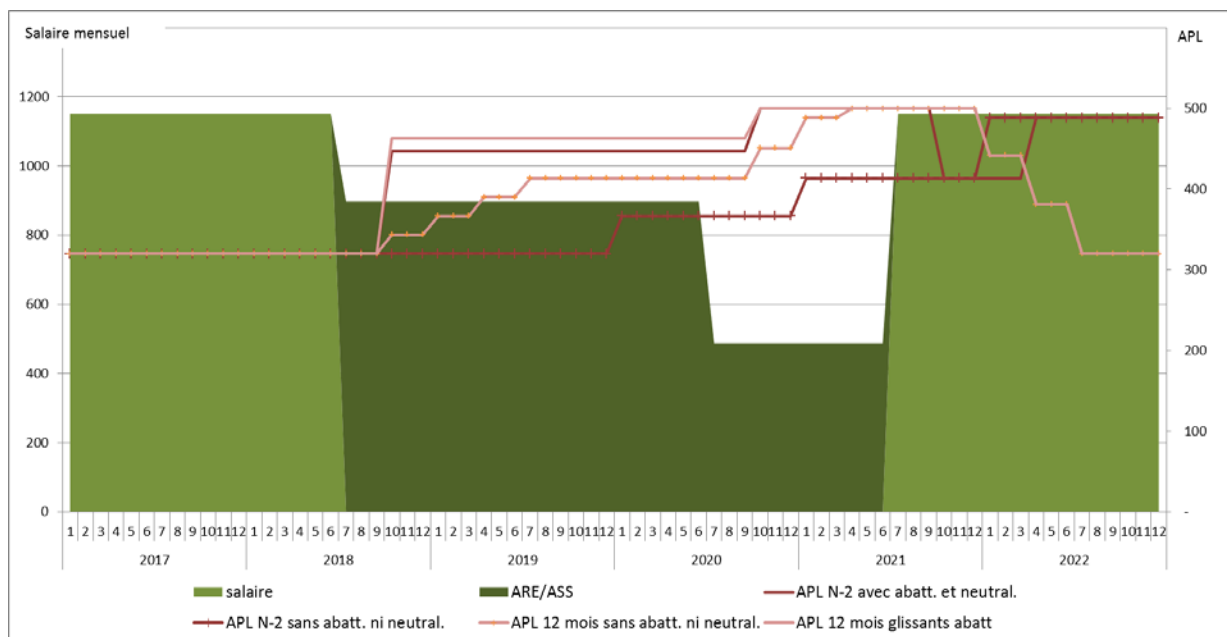
Le graphique 9 présente les montants d'APL simulés avec une période de référence des six ou douze derniers mois, avec actualisation trimestrielle des revenus et selon les cas avec ou sans abattement et neutralisation. Il en ressort plusieurs conclusions :

## Annexe IV

- ◆ même si elle est plus rapide avec une période de référence de six mois, l'adaptation à une baisse de revenus brutale n'est pas assez rapide pour s'affranchir d'une aide complémentaire, permise par les mécanismes actuels d'abattement et neutralisation. En effet, avec une période de référence de six mois sans abattement ni neutralisation, le montant d'APL augmente progressivement durant six mois après la perte de salaire du bénéficiaire, pour atteindre 413€ en M+7, tandis qu'en prenant en compte l'abattement et la neutralisation sur la base des ressources de N-2, le bénéficiaire recevrait une APL de 447€ dès le quatrième mois suivant le début de son chômage.
- ◆ le niveau d'APL stabilisé après prise en compte des revenus lissés est plus bas que celui résultant de l'abattement (413 € contre 447 €). Ainsi, l'abattement de 30 % conduit dans le cas étudié à un niveau d'APL supérieur à celui qui correspond aux revenus du chômage. Un maintien de l'abattement tel qu'il est calculé aujourd'hui ne paraît donc pas opportun ;
- ◆ le calcul des revenus sur une période lissée permet d'ajuster plus rapidement les prestations lors du retour de la personne à une situation plus favorable. Il réduit ainsi l'asymétrie globale du dispositif.

Le cas-type permet aussi d'illustrer les effets financiers d'un changement de mode de calcul en le rendant moins asymétrique qu'actuellement : le bénéficiaire toucherait au total 30 315 € d'APL avec une période de référence N-2 avec abattement et neutralisation, contre 27 922€ avec une période de référence est de douze mois sans abattement ni neutralisation et de 29 719€ en réintroduisant les abattements et neutralisations actuels sur une période des douze derniers mois.

**Graphique 9 : Niveau d'APL mensuel pour un salarié subissant une période de chômage : comparaison de l'impact des mécanismes d'abattement et neutralisation et des périodes de référence des revenus pour une fréquence d'actualisation trimestrielle**



*Source : Mission*

**Ainsi, une prise en compte plus contemporaine des revenus n'est pas suffisante pour remplacer le mécanisme d'abattement et neutralisation. Ces deux dispositifs doivent toutefois évoluer pour tirer profit de la connaissance plus récente des revenus.**





## **ANNEXE V**

### **Présentation des conclusions de la mission**





MINISTÈRE DE  
L'ÉCONOMIE

MINISTÈRE DE L'ACTION ET  
DES COMPTES PUBLICS

# Modernisation de la délivrance des prestations sociales

Juin 2017

**IGF**

INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES



INSPECTION GÉNÉRALE  
DES AFFAIRES SOCIALES

# Sommaire

**Contexte et enjeux de la modernisation: fiabilité et réactivité**

**Le schéma cible proposé repose sur les mêmes outils que le PAS**

**Les chantiers à mener**

**Les conditions de succès**

# Sommaire

**Contexte et enjeux de la modernisation: fiabilité et réactivité**

**Le schéma cible proposé repose sur les mêmes outils que le PAS**

**Les chantiers à mener**

**Les conditions de succès**

# La modernisation du prélèvement de l'impôt conduit à questionner le mode de délivrance des prestations sociales

Contexte et enjeux de la modernisation: fiabilité et réactivité

- **Le PAS s'appuie sur des outils nouveaux pour rendre contemporain le prélèvement de l'impôt sur le revenu à la source**
- **En particulier, la DSN permet désormais de connaître les salaires en temps réel**
- **Un rapport au Parlement est prévu sur les conséquences de la mise en place du PAS sur les modalités de versement et de calcul des prestations :**
  - Renforcer le caractère contemporain des revenus pris en compte ;
  - Améliorer la fiabilité des bases ressources ;
  - Simplifier les déclarations à effectuer par les allocataires.
- **Le programme présidentiel mentionne l'objectif d'automatiser le versement des prestations sociales.**

# Les bases ressources sont hétérogènes et fondées sur des données parfois anciennes

Contexte et enjeux de la modernisation: fiabilité et réactivité

**Sur les prestations étudiées par la mission (74 % des prestations sous conditions de ressources), les bases ressources sont hétérogènes :**

- Une partie des prestations ne prennent en compte que des revenus imposables dans leur base ressources ;
- D'autres prestations, comme la prime d'activité, la CMU-C et l'ACS incluent aussi des prestations sociales non imposables;
- Le RSA présente la base ressources la plus étendue : toutes les prestations non imposables, revenus du patrimoine imposable ou non.

**L'utilisation des données fiscales crée un délai de deux ans.**

# Fiabilité et réactivité, deux enjeux majeurs de la modernisation, aux côtés d'un besoin de normalisation

Contexte et enjeux de la modernisation: fiabilité et réactivité

## Normalisation :

La diversité des bases ressource et des notions de revenus peut créer des inégalités. Exemple de l'APL et de l'ASPA.

La mission préconise d'engager une révision des notions retenues dans les bases ressources sous l'égide du comité de normalisation des données sociales déclaratives, en particulier leurs interférences.

## Fiabilité :

Les déclarations incombant aux allocataires RSA et prime d'activité sont lourdes, entraînent des erreurs déclaratives à l'origine de 50 à 60% des indus.

Le recours au salaire net perçu est une source d'erreur. La mission propose de retenir le salaire net imposable au lieu du salaire net versé pour le RSA et la prime d'activité en introduisant un coefficient correcteur pour neutraliser les effets de la CSG non déductible et de la CRDS.

## Réactivité par la prise en compte de revenus contemporains :

Lorsque les revenus N-2 sont utilisés :

- Des prestations qui jouent mal leur rôle d'amortisseur social ;
- Des mécanismes compensant le manque de réactivité coûteux en gestion notamment sur les indus, et peu lisibles : abattement, neutralisation, évaluation forfaitaire.



**Contexte et enjeux de la modernisation: fiabilité et réactivité**

**Le schéma cible proposé repose sur les mêmes outils que le PAS**

**Les chantiers à mener**

**Les conditions de succès**

# Le schéma proposé repose sur les outils du PAS

Le schéma cible proposé repose sur les mêmes outils que le PAS

## La DSN pour les salaires

### L'utilisation de la DSN est pertinente pour alimenter automatiquement les salaires :

- une information quasi-complète, réactive, facilitant la normalisation;
- une gouvernance très structurée à mettre en relation avec la réussite de la généralisation.

## PASRAU pour les revenus de remplacement et autres prestations

### PASRAU permet

- un échange réactif de données massives, avec une charge réaliste pour les OPS et dans une optique facilitant la normalisation ;
- de compléter la DSN pour couvrir l'ensemble des salaires.

### mais il est incomplet :

- il ne comprend pas les prestations non imposables;
- ni le détail de la nature du montant.

**La mission propose d'élargir son périmètre et son contenu en le faisant évoluer en une déclaration nominative complémentaire (DNC) pour alimenter les bases ressources**

# Un pré-remplissage des salaires et des revenus de remplacement pour le RSA et la prime d'activité

Le schéma cible proposé repose sur les mêmes outils que le PAS

	Source utilisée actuellement		Proposition de source permettant l'automatisation	
	Prime d'activité	RSA	Prime d'activité	RSA
Salaires	Déclaration trimestrielle	Déclaration trimestrielle	DSN	DSN
Prestations	Déclaration trimestrielle	Déclaration trimestrielle	DNC	DNC
Chiffre d'affaires des micro entrepreneurs Rémunération des gérants majoritaires de SARL	Déclaration trimestrielle	Déclaration trimestrielle	Déclaration trimestrielle, et éventuellement Acoiss/ RSI, source à construire pour les gérants	Déclaration trimestrielle, et éventuellement Acoiss/ RSI, source à construire pour les gérants
Revenus des non salariés (hors micro entrepreneurs et gérants majoritaires de SARL)	CNTDF*	Déclaration sur la base de l'avis d'imposition	CNTDF	CNTDF
Pensions alimentaires	Déclaration trimestrielle	Déclaration trimestrielle	Déclaration trimestrielle	Déclaration trimestrielle
Revenus du patrimoine imposable	CNTDF	Déclaration trimestrielle	CNTDF	Déclaration trimestrielle
Revenus du patrimoine non imposable	-	Déclaration trimestrielle	-	Déclaration trimestrielle
Patrimoine non productif de revenus	-	Déclaration trimestrielle	-	Déclaration trimestrielle

- Pré-remplissage des salaires et des prestations dans la déclaration trimestrielle, soumise à complément et validation de l'allocataire.

➤ **Une avancée pour la fiabilité et l'allègement des déclarations.**

- Une automatisation totale n'est pas envisageable à ce stade pour le RSA et la prime d'activité compte tenu de la variété des revenus pris en compte en cohérence avec l'objectif de ces prestations.

\* CNTDF : centre national de transfert de données fiscales

# Une prise en compte plus contemporaine des salaires et revenus de remplacement pour les aides au logement et les prestations familiales dans un schéma désynchronisé

Le schéma cible proposé repose sur les mêmes outils que le PAS

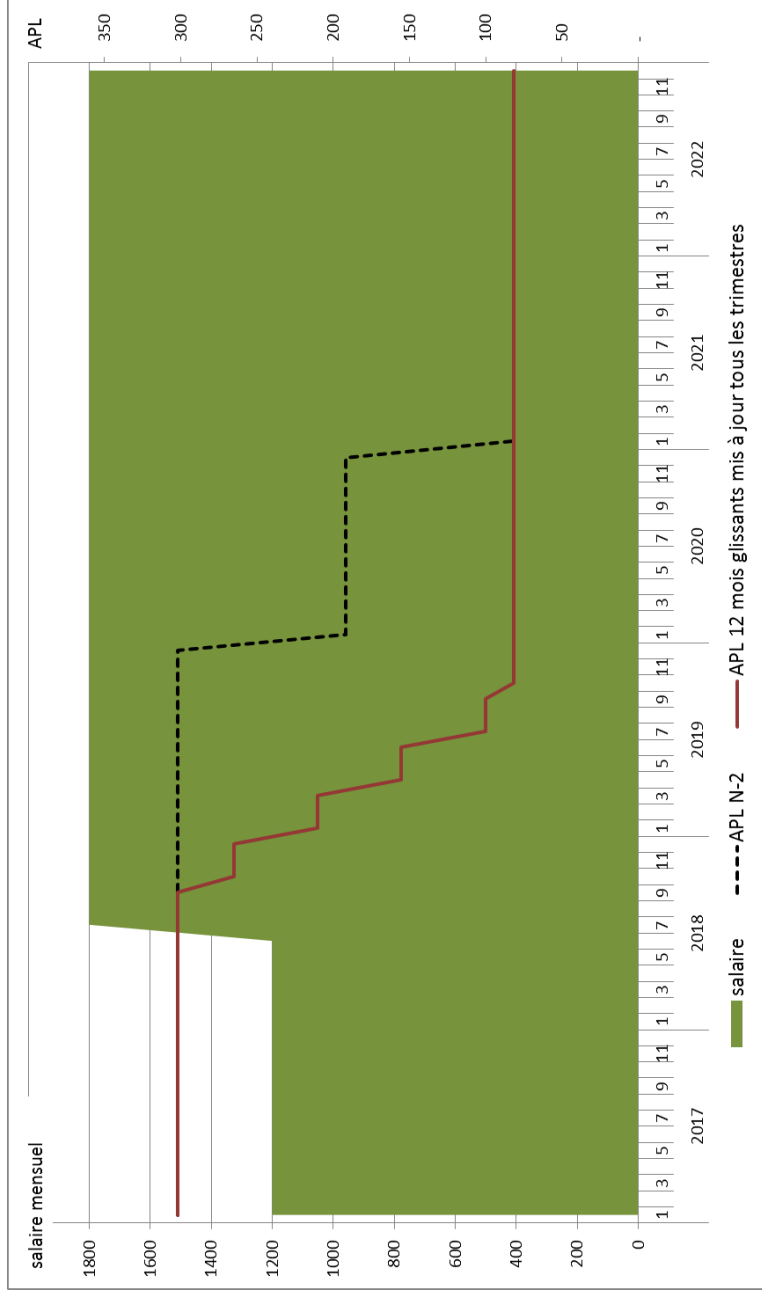
- Prise en compte contemporaine des salaires et des prestations
  - Désynchronisation des autres revenus, sur le modèle de la prime d'activité
  - Maintien de l'automatisation, reposant sur la DSN, la DNC et les données fiscales de l'année N-2
- **Plus de contemporanéité pour la plupart des allocataires et contemporanéité totale pour les 60% d'allocataires qui ne reçoivent que des salaires et prestations.**

	Période de référence		Source pour l'automatisation	
	Actuellement	Dans le schéma cible	Actuellement	Proposition de source maintenant l'automatisation
Salaires	N-2	12 mois précédant le calcul	CNTDF	DSN
Prestations	N-2	12 mois précédant le calcul	CNTDF	DNC
Chiffre d'affaires des micro entrepreneurs Rémunération des gérants majoritaires de SARL	N-2	N-2 ou période plus récente selon étude	CNTDF	CNTDF sur N-2 et éventuellement Acooss/ RSI, source à construire pour les gérants
Revenus des non salariés (hors micro entrepreneurs et gérants majoritaires de SARL)	N-2	N-2	CNTDF	CNTDF
Pensions alimentaires	N-2	N-2	CNTDF	CNTDF
Revenus du patrimoine imposable	N-2	N-2	CNTDF	CNTDF
Patrimoine non imposable	Déclaration annuelle	Déclaration annuelle	Déclaration si patrimoine > 30 000€ pour aides au logement	Déclaration si patrimoine ≥ 30 000€ pour aides au logement

# La mission préconise un lissage des salaires et revenus de remplacement sur les 12 derniers mois

Le schéma cible proposé repose sur les mêmes outils que le PAS

**Niveau d'APL mensuel pour un salarié subissant une hausse de salaire : impact de la période de référence de 12 mois avec une fréquence de mise à jour trimestrielle.**



Source : Mission

## Un lissage sur 12 mois

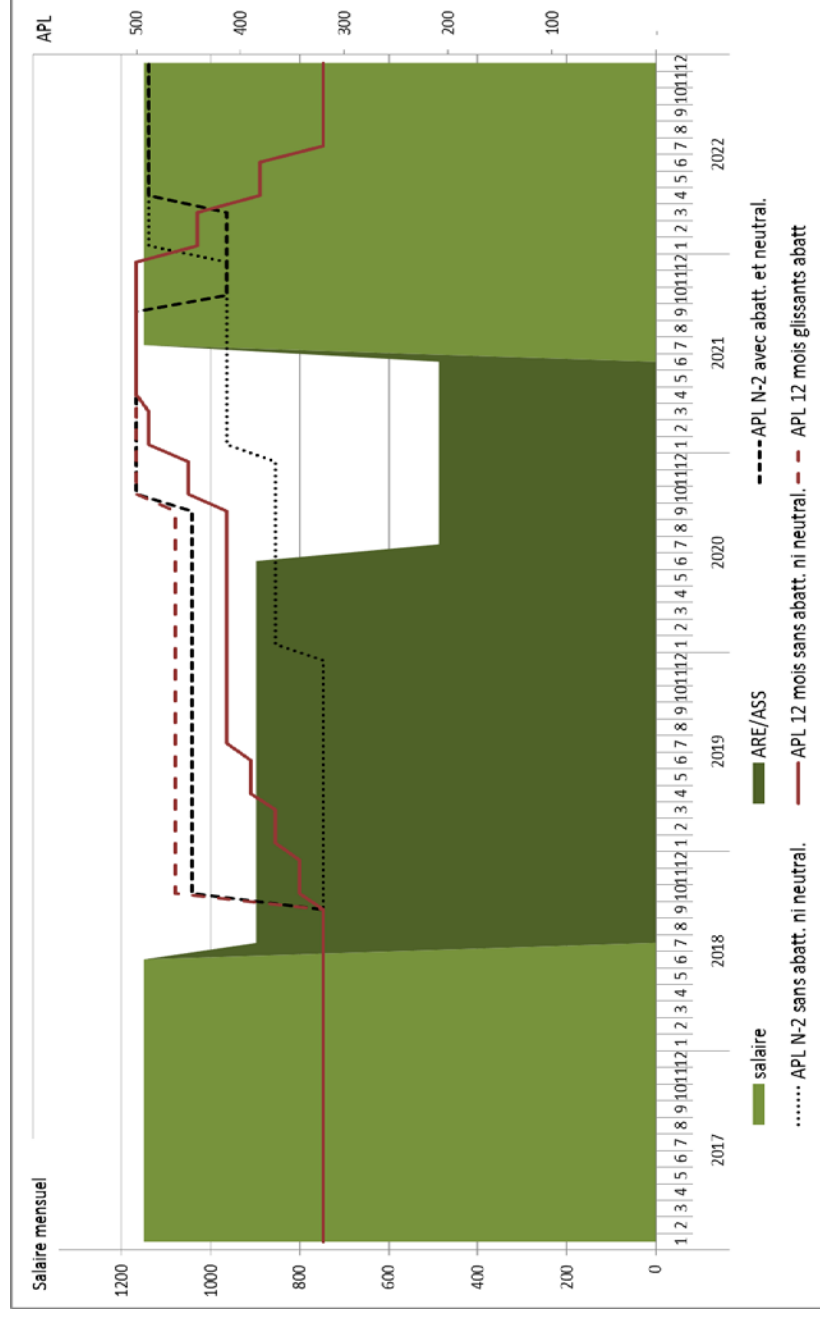
- Permet une bonne réactivité sans trop d'instabilité.
- Limite les effets d'aubaine, d'optimisation ou de pénalisation

**Une mise à jour trimestrielle est préconisée en cible** mais nécessite des études sur les impacts en gestion et sur l'acceptabilité par les allocataires

# La modernisation proposée limite les effets asymétriques des mécanismes compensant actuellement le manque de réactivité

Le schéma cible proposé repose sur les mêmes outils que le PAS

**Niveau d'APL mensuel pour un salarié subissant une période de chômage : comparaison de l'impact des mécanismes d'abattement et neutralisation et du lissage sur 12 mois avec actualisation trimestrielle**



Source : Mission

La prise en compte contemporaine des salaires et prestations limite les effets asymétriques des mécanismes compensatoires lors du retour à un salaire plus élevé

Mais il faut maintenir abattements et neutralisation, en les faisant évoluer

**Contexte et enjeux de la modernisation: fiabilité et réactivité**

**Le schéma cible proposé repose sur les mêmes outils que le PAS**

**Les chantiers à mener**

**Les conditions de succès**

# Faire évoluer PASRAU pour mettre en place un échange des montants de prestations utile à la fois à la DGFIP et aux OPS : la DNC

Les chantiers à mener

- Les échanges de montants entre OPS sont indispensables pour moderniser leur prise en compte dans les bases ressources :
- Alimenter automatiquement ces revenus connus des OPS : allègement des démarches déclaratives pour des publics fragiles, meilleure fiabilité des déclarations, maintien de l'automatisation lorsqu'elle existait
- Réexaminer les interférences entre prestations pour réduire certains dysfonctionnement liés à la contrainte opérationnelle de se limiter aux revenus imposables pour certaines prestations
- Alors que l'article L. 114-12-1 du Code de la Sécurité sociale prévoit que le RNCPS contienne les montants des prestations au 1<sup>er</sup> janvier 2016, cela n'est toujours pas réalisé et ces travaux s'annoncent complexes et coûteux.
- Ce besoin est en partie commun avec la sphère fiscale, qui a construit PASRAU pour les besoins du PAS avec une bonne mobilisation des OPS.
- **Sur les deux modèles d'échanges de données étudiés, la mission préconise d'élargir PASRAU à un flux déclaratif plus large : la déclaration nominative complémentaire (DNC) comportant les prestations non imposables et le détail des types de prestations versées suivant une nomenclature à construire, avec davantage de notions de revenus.**
- Elle tirerait profit des investissements récents des OPS ;
- Elle assurerait l'exhaustivité de la connaissance des salaires en complétant la DSN lorsque nécessaire.



# Mettre en place les conditions d'utilisation des salaires de la DSN pour alimenter automatiquement les bases ressources

Les chantiers à mener

- **Il est possible de pré-remplir sans délai les déclarations trimestrielles complétées et validées par les allocataires**
- **L'automatisation du calcul nécessite :**
- **De compléter le cadre juridique :** inscrire cet échange dans le décret d'application du L. 114-9 du Code des relations entre le public et l'administration;
- **De prévoir une possibilité de rectification des salaires de la DSN à la demande des salariés,** en mobilisant le portail [mesdroitssociaux.gouv.fr](https://mesdroitssociaux.gouv.fr) : Compte tenu de la nature particulière de la DSN pour laquelle la responsabilité de la qualité des salaires est partagée entre l'employeur et l'administration (pour la bonne transmission uniquement), la possibilité de demande de rectification par le salarié paraît nécessaire, dans une optique de fiabilisation ;
- **De préciser le mode de mise à disposition des données de la DSN aux OPS** à partir de la base miroir en rendant possible une gestion réactive de la composition des foyers;
- **De tirer un bilan et d'étendre les évaluations** engagées par la CNAF et, en fonction des conclusions, de **décaler la période de calcul de la base ressources** du RSA et de la prime d'activité

# Améliorer la transmission de données fiscales aux OPS

Les chantiers à mener

- **Dans l’optique « *Dites-le nous une fois* » et pour moderniser la délivrance des prestations, améliorer l’échange CNTDF :**
- Engager des travaux entre la CNAF et la DGFIP pour réduire le taux d’allocataires CNAF non trouvés dans les fichiers fiscaux, actuellement de 12,8 % ;
- Poursuivre les travaux pour une mise à jour en temps réel des avis d’imposition qui ne figurent pas dans l’échange annuel ou des rectifications ;
- Étudier une anticipation des échanges entre la DGFIP, la CNAF et la CCMISA pour que la prise en compte des déclarations fiscales N-1 pour les prestations sociales ait lieu au plus près du changement de taux PAS en septembre N.
- **Poursuivre ou engager des échanges de données visant à enrichir les contrôles des OPS ou de la DGFIP :**
- Enrichir les contrôles des OPS à partir de FICOBA, mis à disposition par la DGFIP;
- Mettre à disposition des OPS le fichier de la taxe foncière.

# Engager des études pour une prise en compte plus contemporaine des revenus d'activité des non salariés

Les chantiers à mener

- **Viser une prise en compte contemporaine pour les micro-entrepreneurs et les gérants majoritaires de SARL :**
- Rendre possible une utilisation des chiffres d'affaires déclarés trimestriellement à l'Acoss ou au RSI par une fiabilisation des montants infra-annuels et une étude du délai nécessaire à la connaissance de ces chiffres puis proposer une méthode de prise en compte contemporaine ;
- Examiner la possibilité de déclarer les rémunérations des gérants majoritaires de SARL dans la DSN afin de pré-remplir ces montants pour les déclarations RSA et prime d'activité et rendre ces revenus plus contemporains dans les bases ressources des aides au logement et des prestations familiales.
- **Pour les autres non salariés, étudier la possibilité de progresser vers une appréhension plus contemporaine et automatisée des revenus d'activité**
- A moyen terme, en transposant la logique d'évaluation forfaitaire à tous les non salariés dont le chiffre d'affaires ne dépasse pas le plafond des micro-entrepreneurs ;
- A plus long terme, en concevant un système d'auto-liquidation permettant une connaissance infra-annuelle des revenus, après un rapprochement entre assiettes fiscales et sociales.

# Engager des études pour permettre une simplification de la prise en compte du patrimoine non imposable

Les chantiers à mener

- **Les revenus du patrimoine non imposables sont méconnus et sous-déclarés**
- 77% d'allocataires du RSA ont des revenus de placement financier selon la Drees ;
- 28 % des contribuables à bas revenus ont des revenus financiers en dehors des livrets exonérés selon la DLF;
- Moins de 2% des allocataires du RSA auraient des revenus d'argent placé selon une première estimation de la CNAF.
- **La mission préconise de réaliser une étude pour établir la réalité des revenus du patrimoine non imposable à partir d'un échantillon représentatif d'allocataires du RSA, de l'ASPA, de l'ASI.**
- **Puis :**
- Si ces revenus sont négligeables au-delà d'un certain seuil : simplifier en se limitant aux revenus imposables;
- Sinon : mettre au point un système de collecte des informations sur les livrets exonérés d'impôt pour les intégrer automatiquement dans les bases ressources. Il serait alors possible de supprimer la déclaration de patrimoine des aides au logement en la remplaçant par une simple attestation de ne pas disposer d'une résidence secondaire.
- **A court terme, simplifier la déclaration de patrimoine des aides au logement en permettant aux personnes disposant d'un patrimoine inférieur à 30 000 € (hors résidence principale et bien professionnel ) de ne pas produire de déclaration détaillée.**

**Retour**

**IGF**

INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES



# Mener des études complémentaires sur les effets socio-économiques, financiers et en gestion

Les chantiers à mener

## Sans remettre en cause les apports indéniables du schéma de modernisation proposé :

- une plus grande automatisation réduisant la charge déclarative, limitant le risque d'erreurs et d'indus;
- une plus grande contemporanéité permettant aux prestations de mieux jouer leur rôle d'amortisseur des évolutions de revenu et de limiter les effets asymétriques,

## Mener des études complémentaires sur :

- les effets socio-économiques et notamment l'acceptabilité des évolutions induites pour les gagnants et les perdants ;
- les impacts financiers : pour appréhender les impacts macro-économiques de cette proposition qui portent sur des masses financières importantes (17,6 Mds € pour les aides au logement), une réduction des dépenses est à attendre compte tenu de la moindre asymétrie du dispositif proposé ;
- l'incidence sur le nombre et le montant moyen des versements indus et des rappels de prestations ;
- de manière plus générale, sur les impacts en gestion, tant sur la période transitoire d'investissement et de transformation du processus qu'après mise en place de ce processus plus automatisé.

# La mise en œuvre pourrait être engagée rapidement pour aboutir en 2019 puis étendue à d'autres prestations

Les chantiers à mener

## Trois étapes à mener simultanément pour une alimentation automatique et contemporaine des bases ressources d'ici 2019 :

- Utilisation de la DSN pour le pré-remplissage RSA et prime d'activité et poursuite des travaux préparatoires pour une utilisation automatique;
- Mise en place de la DNC en substitution à PASRAU;
- Améliorer la transmission CNTDF, notamment date de disponibilité, taux d'échec.

## Puis étendre le pré-remplissage aux autres minima, à la CMU-C et à l'ACS.

Étudier une modernisation sur ce schéma pour l'ASS et l'AAH pour les personnes travaillant en milieu ordinaire.

**Contexte et enjeux de la modernisation: fiabilité et réactivité**

**Le schéma cible proposé repose sur les mêmes outils que le PAS**

**Les chantiers à mener**

**Les conditions de succès**

# Mettre en place une gouvernance interministérielle forte

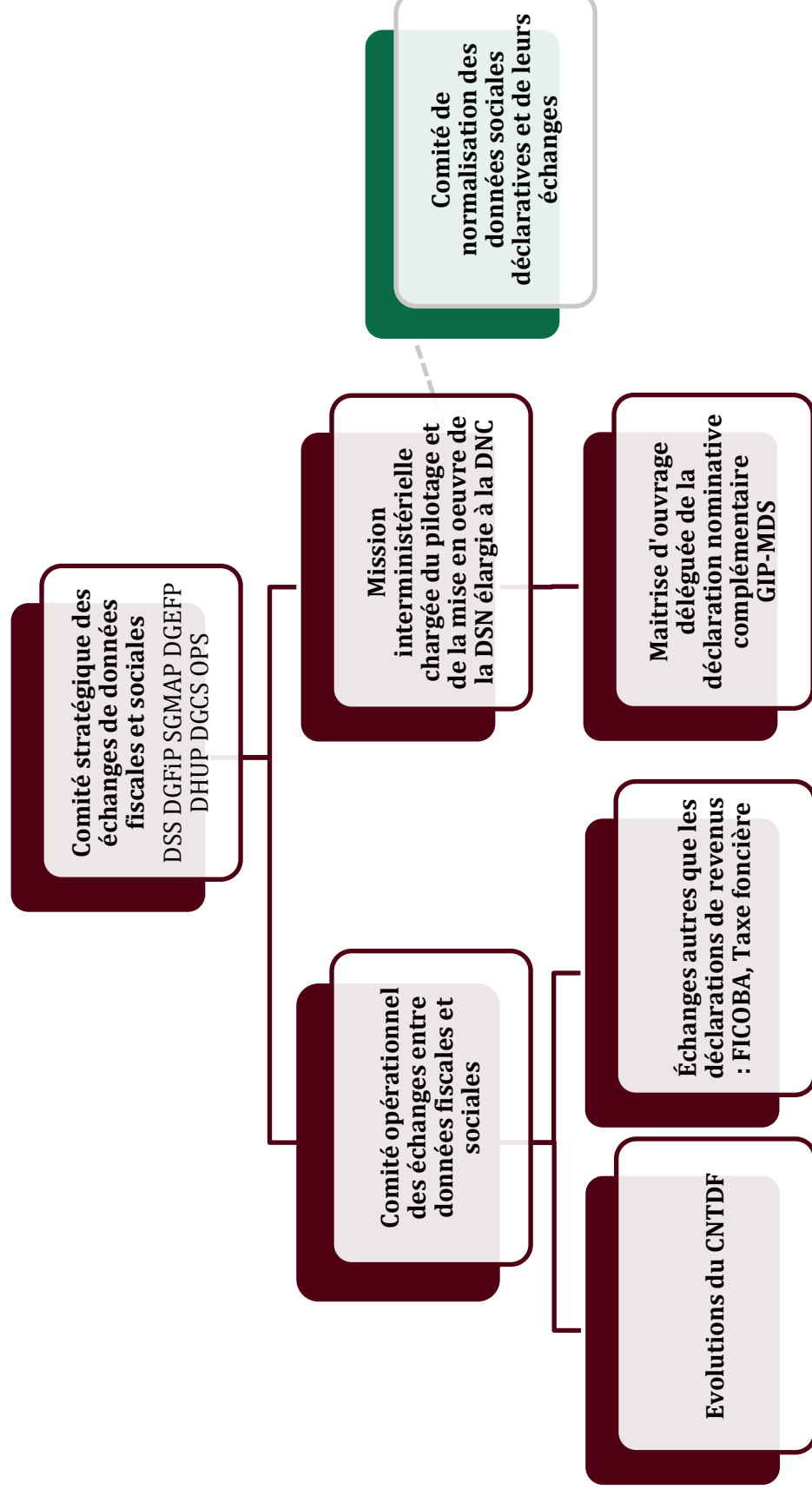
Les conditions de succès

- **Le pilotage des échanges de données entre la sphère fiscale et la sphère sociale est actuellement insuffisant par rapport aux enjeux :**
  - L'existence du besoin commun de connaître les montants de prestations versées;
  - La perspective de la démarche « Dites-le nous une fois »;
  - Besoin d'améliorer les échanges CNTDF.
- **Au niveau stratégique, mettre en place une instance de pilotage stratégique sur les échanges de données fiscales et sociales entre la DGFIP et la sphère sociale, copilotée par la DSS et la DGFIP.**
- **Au niveau opérationnel :**
  - Élargir à la DNC les attributions de la mission interministérielle chargée du pilotage et de la mise en œuvre de la DSN, elle en assurerait le pilotage et la coordination;
  - Confier la maîtrise d'ouvrage opérationnelle de la DNC au GIP-MDS;
  - Élargir les attributions de l'actuel comité pour la gestion courante du CNTDF dans un comité opérationnel des échanges entre données fiscales et sociales.



# Mettre en place une gouvernance interministérielle forte

Les conditions de succès



# Garantir une mobilisation sans faille de tous les acteurs de la sphère sociale

Les conditions de succès

**Les évolutions proposées doivent s'appuyer sur une mobilisation sans faille de tous les acteurs de la sphère sociale.**

**Tirer profit des conventions d'objectifs et de gestion (COG) des organismes de Sécurité sociale démarrant en 2018 et de celle de Pôle Emploi pour :**

- Orienter les chantiers informatiques des OPS et avec la DGFIP;
- Prévoir les adaptations des systèmes d'information de la CNAF, de la CCMSA pour la mise en œuvre du pré-remplissage et de l'évolution de base ressources des aides au logement et des prestations familiales;
- Préparer les évolutions de la gestion.

# Conclusion

- **Le recueil des informations permettant la délivrance des prestations sur des bases récentes et fiables est possible en s'appuyant sur les mêmes outils que le PAS.**
- **De nombreux avantages :**
  - Des bases ressources plus contemporaines pour les prestations familiales (8,7 Mds€ hors allocations familiales) et les aides au logement (17,6 Mds€);
  - Des informations plus fiables et un allègement de la charge déclarative par un pré-remplissage des salaires et prestations pour les bénéficiaires des minima sociaux (près de 20 Mds€) .
- **Une telle évolution pourrait être engagée d'ici 2019 à condition de lancer plusieurs chantiers :**
  - Des études complémentaires sur les impacts, les effets en gestion ;
  - La préparation des systèmes d'échanges (DSN, DCN notamment).
- **Cela nécessite une gouvernance interministérielle forte et une mobilisation de tous les organismes concernés.**
- **Il sera aussi possible d'utiliser ces outils pour d'autres prestations :**
  - Pour l'APA et la PCH en association avec les départements;
  - Dépasser le champ des prestations sous conditions de ressources : ARE, pensions de retraite.



# **PIÈCES JOINTES**



# **LISTE DES PIÈCES JOINTES**

**PIÈCE JOINTE N°1 :            LETTRE DE MISSION**

**PIÈCE JOINTE N°2 :            LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES**

**PIÈCE JOINTE N°3 :            LISTE DES SIGLES UTILISÉS**





# **PIÈCE JOINTE N°1**

## **Lettre de mission**



Paris, le 13 FEV. 2017

## N O T E P O U R

**Madame la Cheffe de l'Inspection Générale des Finances  
Monsieur le Chef de l'Inspection Générale des Affaires Sociales**

**Objet:** Mission d'évaluation des perspectives d'utilisation des informations issues du prélèvement à la source pour moderniser la délivrance des prestations sociales

L'article 60 de la loi de finances pour 2017 prévoit la mise en œuvre **du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu (PAS)** à compter du 1er janvier 2018. Cette réforme d'ampleur conduira de fait l'administration fiscale à détenir une information actualisée chaque mois sur la plupart des revenus perçus par un individu. Cette réforme aura une incidence potentielle sur les prestations servies par les organismes de sécurité sociale. De ce fait, l'article 112 de la loi de finances pour 2017 précise qu'avant « *le 31 mai 2017, un rapport portant sur les conséquences de la mise en place du prélèvement à la source sur les modalités de calcul et de versement des prestations sociales doit être remis au Parlement* ». Ce rapport doit étudier notamment les opportunités, liées aux développements informatiques effectués dans le cadre du prélèvement à la source, de sécurisation, de fiabilisation et de simplification d'accès aux droits.

La mise en œuvre du prélèvement à la source, qui s'appuiera sur la DSN tout en complétant potentiellement certains apports de celle-ci, offre des perspectives accrues dans deux champs portés par les pouvoirs publics : faciliter l'échange de données entre administrations d'une part, et simplifier les modalités de reconstitution des bases ressources utilisées pour le calcul des prestations et leur rafraîchissement au plus près du réel d'autre part. Ces objectifs sont à poursuivre résolument en ce qu'ils sont susceptibles d'améliorer de manière importante l'accès aux droits et le versement au plus juste des prestations aux bénéficiaires.

La réforme ouvre la voie à une centralisation **large et contemporaine** des revenus de l'ensemble des individus susceptibles de bénéficier de prestations sociales. En effet, le prélèvement à la source permettra chaque mois à la DGFIP de connaître directement ou de présumer de la plupart des revenus des individus, du moins ceux imposables.

**La mission que nous vous confions vise à éclairer les pouvoirs publics sur les perspectives offertes par le prélèvement à la source sur les deux axes structurants évoqués ci-dessus** (simplification de l'accès aux droits par la

circulation entre administration des données déjà connues et augmentation de la fréquence de mise à jour des bases ressources utilisées pour le calcul de la prestation). Cette mission portera sur les prestations sociales sous conditions de ressources, en particulier celles servies par les organismes de sécurité sociale, qu'il s'agisse de prestations de sécurité sociale ou de prestations servies pour compte de tiers (allocations logement, minima sociaux), à l'exception de celles pour lesquelles la reconstitution des éléments de calcul est déjà prévue par les dispositifs actuels (notamment les IJ qui reposent sur les derniers salaires déclarés dans la DSN).

Votre rapport examinera donc dans quelle mesure les bases ressources de ces différentes prestations peuvent être rendues plus contemporaines de la situation de leurs bénéficiaires, en substituant à des informations datant de N-1 ou de N-2 des données sur les revenus les plus récents.

Cette analyse se fera catégorie de revenus par catégorie de revenus, en examinant pour chacune la faisabilité et les conséquences d'une appréciation des ressources sur 12 mois glissants ou sur le dernier trimestre. Vous envisagerez des solutions pour lever les éventuelles difficultés liées à l'absence d'information contemporaine fiable pour certains revenus, qu'elles passent par leur exclusion des bases ressources, par leur prise en compte de façon forfaitaire, ou par une désynchronisation dans les périodes retenues.

En tenant compte pour chaque prestation de son objectif et de son public cible, vous évaluerez ces hypothèses du point de vue des bénéficiaires et du point de vue des organismes de sécurité sociale.

Du point de vue des bénéficiaires, vous vous efforcerez d'objectiver les situations susceptibles d'entraîner une modification du montant du droit servi et d'en quantifier les effets, que ce soit en termes d'effectifs concernés, d'impact moyen sur le droit, et enfin sur la variabilité de celui-ci dans le temps. Vous évaluerez également les conséquences possibles sur les démarches administratives des personnes concernées.

Du point de vue des organismes, vous apprécierez les incidences en termes de maîtrise des risques, de coûts ou d'économies de gestion, et de volume de régularisations à prévoir.

Ces analyses devront tenir compte des dispositifs actuels permettant pour certains d'assurer des prises en compte rapides des évolutions de situation, pour d'autres de lisser les effets de ces évolutions, et devront juger de la pertinence de leur maintien en tout ou partie.

Nous attendons que votre rapport nous soit remis 28 avril prochain. Il s'appuiera sur les travaux du rapport Sirugue et les premières suites qui lui ont été données ainsi que sur les contributions des directions tutelles de prestations et des organismes concernés. Il présentera l'analyse des inspections sur les deux axes de travail mentionnés, et proposera le cas échéant des scénarios de transition permettant un basculement des règles existantes vers celles permettant le recours à des bases simplifiées et contemporaines.

Nous vous prions de croire, Madame, Monsieur, à l'assurance de nos sentiments distingués.



Christian ECKERT



Marisol TOURAINE

## **PIÈCE JOINTE N°2**

### **Liste des personnes rencontrées**



# SOMMAIRE

<b>1. MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES.....</b>	<b>1</b>
1.1. Cabinet.....	1
1.2. Direction générale des finances publiques (DGFIP).....	1
1.3. Direction de la législation fiscale.....	1
1.4. Direction du budget.....	1
1.5. Direction générale du Trésor.....	1
<b>2. MINISTÈRE DES AFFAIRES SOCIALES ET DE LA SANTÉ.....</b>	<b>2</b>
2.1. Cabinet.....	2
2.2. Direction de la sécurité sociale.....	2
2.3. Direction générale de la cohésion sociale (DGCS).....	2
2.4. Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques.....	2
<b>3. MINISTÈRE DU LOGEMENT ET DE L'HABITAT DURABLE, DIRECTION DE L'HABITAT, DE L'URBANISME ET DES PAYSAGES.....</b>	<b>2</b>
<b>4. Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique, Direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'état (DINSIC).....</b>	<b>3</b>
<b>5. MAÎTRISE D'OUVRAGE STRATÉGIQUE DE LA DÉCLARATION SOCIALE NOMINATIVE (DSN) - MISSION INTERMINISTÉRIELLE SIMPLIFICATION ET NORMALISATION DES DONNÉES SOCIALES.....</b>	<b>3</b>
<b>6. GIP MODERNISATION DES DÉCLARATIONS SOCIALES.....</b>	<b>3</b>
<b>7. HAUT CONSEIL DU FINANCEMENT DE LA PROTECTION SOCIALE (HCFIPS).....</b>	<b>3</b>
<b>8. ASSEMBLÉE NATIONALE.....</b>	<b>3</b>
<b>9. CAISSE NATIONALE DES ALLOCATIONS FAMILIALES.....</b>	<b>3</b>
<b>10. PÔLE EMPLOI.....</b>	<b>4</b>
<b>11. CAISSE CENTRALE DE MUTUALITÉ SOCIALE AGRICOLE (CCMSA).....</b>	<b>4</b>
<b>12. CAISSE NATIONALE D'ASSURANCE VIEILLESSE (CNAV).....</b>	<b>4</b>
<b>13. RÉGIME SOCIAL DES INDÉPENDANTS (RSI).....</b>	<b>4</b>
<b>14. AGENCE CENTRALE DES ORGANISMES DE LA SÉCURITÉ SOCIALE (ACOSS).....</b>	<b>5</b>
<b>15. CAISSE D'ALLOCATIONS FAMILIALES DES YVELINES.....</b>	<b>5</b>





## **1. Ministère de l'économie et des finances**

### **1.1. Cabinet**

- ◆ M. Clément Schaff, conseiller fiscal.

### **1.2. Direction générale des finances publiques (DGFIP)**

- ◆ M. Audran Le Baron, chef du service de la gestion fiscale ;
- ◆ M<sup>me</sup> Maryvonne Le Brignonen, sous-directrice de la gestion fiscale des particuliers et chef du projet prélèvement à la source (PAS) ;
- ◆ M. Yannick Girault, directeur du SCN Cap Numérique ;
- ◆ M. Lionel Ploquin, Administrateur des données de la DGFIP ;
- ◆ M<sup>me</sup> Marie Le Gonidec de Kerhalic, chef du bureau GF1A de la fiscalité des particuliers ;
- ◆ M<sup>me</sup> Christelle Portier, responsable de la section collecte et échanges de données au bureau GF1A.

### **1.3. Direction de la législation fiscale**

- ◆ M. Grégoire Deyirmendjian, sous-directeur de la fiscalité des personnes ;
- ◆ M. Gaël Perraud, Bureau C1, responsable des aspects généraux de l'impôt sur le revenu et de la fiscalité directe locale, traitements et salaires, épargne salariale, taxe d'habitation et taxes annexes, taxe professionnelle, règles de compensation intercommunalité ;
- ◆ M. Olivier Trebosc, cellule retenue à la source chargé de mission sur le PAS.

### **1.4. Direction du budget**

- ◆ M. Olivier Meilland, chef de bureau du logement, de la ville et des territoires (4<sup>ème</sup> sous-direction) ;
- ◆ M<sup>me</sup> Marguerite de Malliard, chef de bureau de la solidarité et de l'insertion (6<sup>ème</sup> sous-direction) ;
- ◆ M<sup>me</sup> Elise Delaitre, adjointe au chef de bureau du logement, de la ville et des territoires ;
- ◆ M. Rayan Nezzar, adjoint au chef de bureau de la solidarité et de l'insertion.

### **1.5. Direction générale du Trésor**

- ◆ M. Emmanuel Bretin, sous-directeur des politiques sociales et de l'emploi ;
- ◆ M. Pierre Lissot, chef du bureau des retraites et de la redistribution

## **2. Ministère des affaires sociales et de la santé**

### **2.1. Cabinet**

- ◆ M. Benjamin Ferras, Directeur de cabinet adjoint ;
- ◆ M<sup>me</sup> Annelore Coury, inspection générale des affaires sociales.

### **2.2. Direction de la sécurité sociale**

- ◆ M. Thomas Fatome, directeur de la sécurité sociale ;
- ◆ M. Jonathan Bosredon, chef de service adjoint au directeur ;
- ◆ M<sup>me</sup> Elodie Lematte, sous-directrice de la gestion et des systèmes d'information ;
- ◆ M. Benjamin Voisin, sous-directeur de l'accès aux soins, des prestations familiales et des accidents du travail ;
- ◆ M. Denis Darnand, chargé de mission auprès du sous-directeur du financement de la sécurité sociale ;
- ◆ M. Marc Dukat, bureau du système d'information, chargé des échanges de données entre les organismes de prestations sociales ;
- ◆ M<sup>me</sup> Iryna Lashchuk, chargée de mission auprès de la sous-directrice de la gestion et des systèmes d'information ;
- ◆ M<sup>me</sup> Muriel Pacaud, chef du bureau prestations familiales et aides au logement.

### **2.3. Direction générale de la cohésion sociale (DGCS)**

- ◆ M<sup>me</sup> Aude Muscatelli, sous-directrice à la direction de l'inclusion sociale, de l'insertion et de la lutte contre la pauvreté, service des politiques sociales et médico-sociales ;
- ◆ M<sup>me</sup> Pauline Berne, cheffe du bureau des minimas sociaux, service des politiques sociales et médico-sociales.

### **2.4. Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques**

- ◆ M<sup>me</sup> Magali Beffy, sous-directrice synthèse, études économiques et évaluation;
- ◆ M<sup>me</sup> Lucile Richet-Mastain, adjointe au chef de bureau de la lutte contre l'exclusion au sein de la sous-direction « observation de la solidarité ».

## **3. Ministère du logement et de l'habitat durable, Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages**

- ◆ M. Arnaud Mathieu, adjoint à la sous-directrice du financement et de l'économie du logement et de l'aménagement ;
- ◆ M. Mathieu Przybylski, chef de bureau du bureau des aides personnelles au logement ;
- ◆ M<sup>me</sup> Nolwenn Sarian, adjointe au chef de bureau des aides personnelles au logement.

#### **4. Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique, Direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État (DINSIC)**

- ◆ M. Henri Verdier, directeur interministériel de la DINSIC ;
- ◆ M. Vincent Roberti, auditeur des grands projets de l'Etat, en charge des audits d'évaluation et de sécurisation de la DSN et du PAS ;
- ◆ M. Philippe Marcilliere, chef du département performance et maîtrise des risques ;
- ◆ M. Patrick Amarelis, architecte des systèmes d'information de l'État ;
- ◆ M. Perica Sucevic, responsable du pôle juridique de la DINSIC.

#### **5. Maîtrise d'ouvrage stratégique de la déclaration sociale nominative (DSN)<sup>1</sup> - mission interministérielle simplification et normalisation des données sociales**

- ◆ M. Luc Allaire, responsable de la maîtrise d'ouvrage stratégique de la DSN et président du comité de normalisation des données sociales et de leurs échanges ;
- ◆ M. Stéphane Eustache, directeur adjoint de la maîtrise d'ouvrage stratégique de la DSN.

#### **6. GIP modernisation des déclarations sociales**

- ◆ M<sup>me</sup> Elisabeth Humbert-Bottin, directrice générale ;
- ◆ M. Philippe Demeure, secrétaire général.

#### **7. Haut conseil du financement de la protection sociale (HCFiPS)**

- ◆ M<sup>me</sup> Mireille Elbaum, présidente du HCFiPS ;
- ◆ M. Dominique Libault, vice-président du HCFiPS ;
- ◆ M. Eric Lefebvre, secrétaire général du HCFiPS ;
- ◆ M<sup>me</sup> Sylvie Le Minez, secrétaire générale adjointe du HCFiPS.

#### **8. Assemblée nationale**

- ◆ M. Dominique Lefebvre, député du Val d'Oise et vice-président de la commission des finances.

#### **9. Caisse nationale des allocations familiales**

- ◆ M. Daniel Lenoir, directeur général de la CNAF ;
- ◆ M. Frédéric Marinacce, directeur général délégué chargé des politiques familiales et sociales ;
- ◆ M. Cyrille Broilliard, adjoint au directeur des politiques familiales et sociales, chargé des départements des politiques et de l'implémentation ;

---

<sup>1</sup> Devenue depuis le 5 mai 2017 la mission interministérielle chargée du pilotage et de la mise en œuvre de la déclaration sociale nominative

## Pièce jointe n°2

- ◆ M. Vincent Ravoux, directeur général délégué chargé du réseau ;
- ◆ M<sup>me</sup> Aude Cournée, directrice du département maîtrise des risques, lutte contre la fraude et pilotage des outils contentieux ;
- ◆ M. Jean-Michel Diaz, directeur de projet ingénierie des échanges ;
- ◆ M<sup>me</sup> Florence Thibault, adjointe au directeur des statistiques, des études et de la recherche, en charge du département des analyses statistiques et économiques.
- ◆ M<sup>me</sup> Martine Cencig, chargée de mission ressources et simplification à la direction des politiques familiales et sociales ;
- ◆ M<sup>me</sup> Paule Grégoire, chargée de mission à la direction des politiques familiales et sociales ;

### 10. Pôle emploi

- ◆ M. Michel Cottura, adjoint au directeur général adjoint en charge du pilotage des programmes et de la maîtrise d'ouvrage et appui opérationnel, pilote du projet DSN ;
- ◆ M. Benjamin Répetti, adjoint à la directrice de la réglementation ;
- ◆ M<sup>me</sup> Odile Marchal, chef de cabinet du DGA en charge de la stratégie, des opérations et des relations extérieures ;
- ◆ M. Bertrand Limousin, chef de projet sur le PAS.

### 11. Caisse centrale de mutualité sociale agricole (CCMSA)

- ◆ M<sup>me</sup> Christine Dupuy, directrice de la réglementation ;
- ◆ M<sup>me</sup> Pascale Goeury, directrice métiers et relations de services ;
- ◆ M<sup>me</sup> Ghislaine Rosay, directrice de cabinet ;
- ◆ M<sup>me</sup> Roxane Evraert, adjointe à la directrice de l'audit et de la maîtrise des risques.

### 12. Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV)

- ◆ M. Renaud Villard, directeur général de la CNAV ;
- ◆ M. Pascal Emile, directeur délégué de la CNAV ;
- ◆ M<sup>me</sup> Karine Morançais, agent comptable ;
- ◆ M. François Brousse, directeur des systèmes d'information ;
- ◆ M<sup>me</sup> Véronique Puche, directrice de la maîtrise d'ouvrage ;
- ◆ M. Bertrand Dubrulle, responsable études et développements.

### 13. Régime social des indépendants (RSI)

- ◆ M. Stéphane Seiller, directeur général ;
- ◆ M<sup>me</sup> Stéphanie Deschaume, directrice de cabinet de la présidence et du directeur général.

#### **14. Agence centrale des organismes de la sécurité sociale (ACOSS)**

- ◆ M. Eric Le Bont, directeur national du recouvrement des travailleurs indépendants (DNRTI);
- ◆ M<sup>me</sup> Julie Aubertie, directrice adjointe de la DNRTI ;
- ◆ M. Jean-Baptiste Courouble, directeur national des systèmes d'information du recouvrement.

#### **15. Caisse d'allocations familiales des Yvelines**

- ◆ M<sup>me</sup> Elodie Clair, directeur général ;
- ◆ M. Laurent Lenière, agent comptable ;
- ◆ M. Philippe Burgat, directeur adjoint chargé de la production ;
- ◆ M<sup>me</sup> Sabine De Broche, directrice des interventions sociales et familiales ;
- ◆ M<sup>me</sup> Émilie Hericher, responsable adjoint prestations ;
- ◆ Une équipe de techniciens de la Caisse d'allocations familiales.



## **PIÈCE JOINTE N°3**

### **Liste des sigles utilisés**





## Liste des sigles utilisés

- ◆ AcoSS : agence centrale des organismes de Sécurité sociale
- ◆ AAH : allocation pour adultes handicapés
- ◆ ACS : aide au paiement d'une assurance complémentaire de santé
- ◆ AGIRC : association générale des institutions de retraite des cadres
- ◆ AIDA : accès intégré aux données des Assedic
- ◆ APA : allocation personnalisée d'autonomie
- ◆ API : application programming interface (interface de programmation applicative)
- ◆ APS : aide publique simplifiée
- ◆ ARRCO : association pour le régime de retraite complémentaire des salariés
- ◆ ASI : allocation supplémentaire d'invalidité
- ◆ ASP : agence de services et de paiement
- ◆ ASPA : allocation de solidarité aux personnes âgées
- ◆ ASS : allocation de solidarité spécifique
- ◆ ATA : allocation temporaire d'attente
- ◆ AV : allocation veuvage
- ◆ BCE : banque carrefour des entreprises
- ◆ BCSS : banque carrefour de la Sécurité sociale
- ◆ CAF : caisse d'allocation familiale
- ◆ CASA : contribution additionnelle de solidarité pour l'autonomie
- ◆ CCSMA : caisse centrale de la mutualité sociale agricole
- ◆ CEA : chèque emploi associatif
- ◆ CESU : chèque emploi service universel
- ◆ CF : complément familial
- ◆ CGI : code général des impôts
- ◆ CMU-C : couverture maladie universelle complémentaire
- ◆ CNAF : caisse nationale des allocations familiales
- ◆ CNAM : caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés
- ◆ CNAV : caisse nationale d'assurance vieillesse
- ◆ CNIL : commission nationale de l'informatique et des libertés
- ◆ CNTDF : centre national de transfert des données fiscales
- ◆ COG : convention d'objectifs et de gestion
- ◆ COPISSIMO : comité de pilotage de la simplification et de la modernisation du service public de la Sécurité sociale
- ◆ COSE : comité d'orientation et de suivi des échanges
- ◆ CRDS : contribution au remboursement de la dette sociale
- ◆ CSG : contribution sociale généralisée
- ◆ CTIP : centre technique des institutions de prévoyance
- ◆ DADS : déclaration annuelle de données sociales
- ◆ DGCS : direction générale de la cohésion sociale
- ◆ DGE : dispositif de gestion des échanges

### Pièce jointe n°3

- ◆ DGEFP : délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle
- ◆ DGFIP : direction générale des finances publiques
- ◆ DHUP : direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages
- ◆ DLNuF : dites-le nous une fois
- ◆ DNC : déclaration nominative complémentaire
- ◆ DSN : déclaration sociale nominative
- ◆ DSS : direction de la Sécurité sociale
- ◆ DUCS : déclaration unifiée des cotisations sociales
- ◆ EIRR : échanges inter-régimes de retraite
- ◆ EPA : établissement public à caractère administratif
- ◆ FFA : fédération française de l'assurance
- ◆ FICOPA : fichier national des comptes bancaires et assimilés
- ◆ FNMF : fédération nationale de la mutualité française
- ◆ GIP-MDS : groupement d'intérêt public modernisation des déclarations sociales
- ◆ IJ : indemnités journalières
- ◆ IPSS : institution publique de Sécurité sociale (en Belgique)
- ◆ ISF : impôt sur la fortune
- ◆ MPS : marché public simplifié
- ◆ NEODES : norme d'échanges optimisée des données sociales
- ◆ NEORAU : norme d'échanges optimisée pour les revenus autres
- ◆ NIR : numéro d'identification au répertoire
- ◆ ONACVG : office national des anciens combattants et victimes de guerre
- ◆ OPS : organisme de protection sociale
- ◆ PAJE : prestation d'accueil du jeune enfant
- ◆ PAS : prélèvement à la source
- ◆ PASRAU : prélèvement à la source revenus autres
- ◆ PEA : plan d'épargne en actions
- ◆ PERP : plan d'épargne retraite populaire
- ◆ PNDS : portail numérique des droits sociaux
- ◆ PREFON : prévoyance de la fonction publique
- ◆ RGCU : référentiel de gestion des carrières unique
- ◆ RNCPS : répertoire national commun de la protection sociale
- ◆ RSA : revenu de solidarité active
- ◆ RSI : régime social des indépendants
- ◆ RVTO : rentes viagères à titre onéreux
- ◆ SGMAP : secrétariat général pour la modernisation de l'action publique
- ◆ SNGI : système national de gestion des identifiants
- ◆ SPI : simplification des procédures d'imposition
- ◆ TESE : titre emploi service entreprise
- ◆ TESA : titre emploi service agricole