



Inspection générale des affaires sociales

2014-149R

Conseil général de l'environnement et du
développement durable

N° 010026-01

Faisabilité d'une trimestrialisation des ressources prises en compte dans le calcul des aides personnelles au logement (APL)

RAPPORT

Établi par

Jacques FRIGGIT
Pascaline TARDIVON

Membres du conseil général de
l'environnement et du développement durable

Didier EYSSARTIER
Nicolas AMAR

Membres de l'inspection générale des affaires
sociales

SYNTHESE

- [1] Afin de répondre à la demande du Parlement exprimée dans le cadre de la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) de disposer « *d'un rapport sur les modalités de calcul du montant des aides personnelles au logement prenant en compte la moyenne des ressources perçues au cours des trois derniers mois précédant la demande* », le présent rapport fait une analyse d'opportunité et de faisabilité opérationnelle d'une telle trimestrialisation de la base ressources de ces aides. Ce rapport vise en particulier à mettre en évidence les impacts d'une telle réforme, en matière de simplification des démarches pour les allocataires et les bailleurs, d'amélioration de la prise en compte de la situation réelle des bénéficiaires et enfin de gestion et de coûts financiers pour les organismes liquidateurs des prestations (caisses d'allocations familiales et caisses de la MSA).
- [2] **Les aides au logement, d'un montant mensuel moyen de 230 euros, sont perçues par plus de 6,5 millions de ménages pour un montant total de plus de 17,4 milliards d'euros (chiffres 2013).** Ciblées sur les ménages à bas revenus, elles représentent pour les plus modestes¹ environ 12% de leur revenu par unité de consommation (ou niveau de vie) et sont un vecteur important de redistribution. Elles sont versées, comme pour l'ensemble des prestations familiales sous condition de ressources, en fonction des revenus perçus au cours de l'avant-dernière année précédant l'attribution de la prestation (année N-2). Ce mode de gestion peut, de ce fait, conduire à un décalage entre le droit calculé et la situation réelle des demandeurs même si des mécanismes correcteurs existent².
- [3] **Ce décalage constitue aujourd'hui un enjeu important compte-tenu de la précarisation croissante des allocataires,** à l'image de la dégradation relative du niveau de vie des locataires par rapport aux propriétaires. Cette paupérisation des allocataires s'accompagne de plus d'une instabilité croissante des revenus, notamment professionnels, liée à la situation du marché de l'emploi : chômage à un haut niveau, embauches croissantes sous forme de CDD ou de mission d'intérim, raccourcissement de la durée des contrats conduisant à une forte augmentation de la rotation de la main d'œuvre qui touche tout particulièrement les emplois peu qualifiés. Les changements plus fréquents de la composition des ménages (séparations, divorces, recompositions...) aggravent ces instabilités. Selon une étude de la CNAF, 32,8% des ménages allocataires des aides au logement ont ainsi connu, au cours de l'année 2014, au moins un changement de situation³ : 26% ont connu au moins un changement de situation professionnelle, 12% au moins un changement de situation familiale. 13,5% ont même connu plusieurs changements de situation dans l'année.

¹ Ménages des deux premiers déciles de revenu.

² Notamment des mesures d'abattement partiel ou de neutralisation des ressources de l'année N-2 permettant d'adapter le niveau de l'aide selon certaines situations familiales ou professionnelles.

³ Parmi les allocataires qui sont à la fois présents en début et fin d'année, soit 68% des allocataires.

- [4] Ces données ne reflètent néanmoins pas directement les changements de niveau de ressources réelles ou de niveau de vie des ménages car seuls certains changements de situation sont connus des organismes liquidateurs (entrée ou sortie du chômage, passage à la retraite, changement de la composition familiale...). De fait, **les mécanismes existants pour prendre en compte une perte de ressources entre les années N-2 et N** (abattement forfaitaire de 30% ou neutralisation des revenus de l'année N-2) **ne prennent en compte que des situations énumérées par la réglementation et que l'on peut qualifier de « statutaires »** (épisodes de chômage, passage à la retraite...). Les montants de prestations restent ainsi inchangés quelles que soient les variations de ressources au cours de l'année, à la hausse ou à la baisse, quand l'allocataire connaît un changement de situation lié à sa situation professionnelle n'emportant pas de modification de son statut (évolution de son emploi, variation du nombre de jours ou d'heures travaillées, arrêt maladie de moins de six mois), sauf s'il devient bénéficiaire du RSA socle. **Les pertes de revenus sans chômage ne sont ainsi prises en compte qu'au bout de 18 mois environ, au deuxième renouvellement des droits.**
- [5] Les dispositions existant afin d'éviter des effets d'aubaine en cas de forte croissance du revenu entre l'année N-2 et l'année N⁴ font aussi l'objet de fortes critiques du fait notamment d'un effet seuil important et de montants d'aides fortement dépendantes de hasards calendaires (prise en compte pour le calcul des droits d'un seul mois de ressources) conduisant à des iniquités de traitement entre allocataires. Elles concernent néanmoins un nombre assez restreint d'allocataires (moins de 2%).
- [6] Par ailleurs, lorsque **les changements de situation sont pris en compte, les dates d'effets sont défavorables aux allocataires et d'application complexe** : prise en compte de situation de chômage au bout de 2 mois seulement, interruption des abattements dès le mois de la reprise d'activité, etc. Dans certains cas⁵, le bénéfice en matière de ressources lié à la reprise d'emploi peut être proche de zéro voire négatif du fait du caractère fortement dégressif des aides au logement.
- [7] C'est pour répondre à ces insuffisances déjà signalées tant par le Défenseur des droits que par le rapport sur les aides au logement réalisé par l'IGAS en 2012⁶ que l'hypothèse de recourir à une base ressources actualisée chaque trimestre a été envisagée.
- [8] **La trimestrialisation** permettrait certes de réduire le décalage temporel entre les ressources prises en compte et l'aide versée. Elle pourrait favoriser une plus grande équité, notamment en réduisant, en cas de hausse des revenus, l'aide versée à des ménages qui en ont moins besoin. Tous les foyers connaissant des baisses de revenu pourraient aussi bénéficier, dès le trimestre suivant, d'une hausse de prestation. Par rapport aux mécanismes actuels d'abattement et de neutralisation lorsqu'ils s'appliquent, les variations de prestation induites seraient plus lissées, en particulier les révisions à la baisse en cas de reprise d'activité.
- [9] Cependant **la trimestrialisation comporte de lourds inconvénients. Tout d'abord, sa mise en œuvre suppose un retour à une collecte déclarative des ressources des allocataires, alors même que la suppression de la déclaration annuelle de ressources lors du passage aux revenus de l'année N-2** est unanimement considérée comme un progrès majeur. L'acceptabilité sociale et la faisabilité de la collecte systématique d'une telle déclaration trimestrielle pour 6,5 millions de foyers n'est d'ailleurs pas certaine. Elle risquerait en outre d'induire des retards dans les déclarations et des erreurs pouvant, d'une part, occasionner des suspensions fréquentes de versement, avec toutes les conséquences dommageables associées (impayés de loyers notamment) et, d'autre part, engendrer de nombreux indus et rappels, comme en témoignent les difficultés de gestion occasionnées par les déclarations trimestrielles de ressources des bénéficiaires du RSA.

⁴ Evaluation forfaitaire à l'ouverture des droits lorsque les revenus N-2 sont nuls ou proche de zéro.

⁵ Notamment, par exemple, si le niveau de revenu après une période de chômage reste inférieur aux revenus N-2.

⁶ Rapport Guillemot, Guilpain et Veber de l'IGAS et de la mission nationale de contrôle et d'audit des organismes de sécurité sociale consacré à l'évaluation des aides personnelles au logement, mai 2012.

- [10] **Par ailleurs, l'avantage constitué par une réactivité accrue du calcul des prestations doit être relativisé.** Outre que l'ajustement ne serait pas instantané, une grande partie des allocataires (au moins 75%) bénéficie de revenus relativement stables et ne tirerait aucun réel avantage des révisions trimestrielles du niveau de l'aide. L'avantage pour les autres allocataires n'est pas non plus toujours certain. En effet l'aide serait, dans de nombreux cas, plus volatile ce qui pourrait être particulièrement préjudiciable pour des ménages ayant des difficultés à établir et respecter un budget. Or ces ménages sont nombreux parmi les bénéficiaires des aides personnelles au logement. Là encore, les retours d'expérience sur l'application du RSA activité confirment que l'instabilité de l'aide engendrée par l'irrégularité des revenus et le caractère trimestriel de la base ressources constituent une limite de cette prestation pour une majorité de ses bénéficiaires.
- [11] Ainsi, **l'alourdissement de la procédure, via notamment l'obligation de déclarer trimestriellement les ressources, et la volatilité du montant de l'aide et de l'éligibilité à la prestation pourrait accroître le taux de non recours**, particulièrement de la part de personnes facilement découragées face aux démarches administratives, alors que les études actuelles montrent un niveau de recours très élevé (de l'ordre de 95 à 97% des personnes éligibles) pour cet apport en ressources essentiel pour un nombre important d'allocataires.
- [12] Outre ces inconvénients, majeurs du point de vue des allocataires, d'autres difficultés ont été recensées : à l'alourdissement de la gestion pour les bailleurs en cas de tiers payant (le montant quittancé au locataire devant être révisé tous les trois mois) s'ajouteraient un risque de moindre accès au logement des publics aux revenus précaires et des difficultés transitionnelles liées à l'existence de gagnants et de perdants dont il est néanmoins difficile d'évaluer l'ampleur et l'impact budgétaire net.
- [13] **Pour les organismes liquidateurs** (caisses d'allocations familiales et caisses de la MSA), pour lesquels les aides au logement concernent plus de la moitié des bénéficiaires de prestations familiales, les avantages et inconvénients liés à une trimestrialisation de la base ressources sont le miroir de ceux concernant les allocataires et les bailleurs. **Les coûts de gestion s'en trouveraient alourdis** (quatre déclarations à traiter par an avec les conséquences prévisibles en matière de gestion d'indus et de rappels, etc.). *A contrario*, les actes de gestion liés aux changements de situation professionnelle n'auraient néanmoins plus lieu d'être. Le « figeage » des droits sur un trimestre (quelle que soit l'évolution de la situation professionnelle, voire familiale) pourrait en outre limiter l'augmentation des coûts de gestion et avoir un impact très favorable en matière d'indus et rappels. Les estimations opérées par la mission dans ce domaine restent néanmoins très fragiles.
- [14] **La gestion serait par ailleurs rendue encore plus complexe** par la nécessité de mettre en place et de gérer une nouvelle base ressources nécessairement différente de celles existantes aujourd'hui (prestations familiales, RSA, AAH et AAH trimestrialisée), même si elle en serait proche. Une telle réforme comporte donc le risque d'une dégradation de la qualité de gestion des caisses. Au total, une trimestrialisation généralisée à l'ensemble des allocataires pourrait conduire à un surcoût de gestion de l'ordre de 50 M €, soit près de 2,9% des dépenses de personnel et de fonctionnement de la branche famille. Une telle réforme ne pourrait enfin pas intervenir avant 2017 du fait des réformes déjà en cours (mise sous condition de ressources des allocations familiales, mise en place de la prime d'activité, réforme du RSA socle notamment).
- [15] Ces inconvénients expliquent sans doute qu'aucun des interlocuteurs rencontrés par la mission ne s'est déclaré favorable à une trimestrialisation de la base ressources. D'une manière générale, pour que les aides soient le plus efficaces socialement et ne pénalisent pas la reprise d'activité, elles doivent être réactives lorsque le revenu diminue mais moins lorsqu'il augmente. Or la trimestrialisation, parce que ses effets sont symétriques à la baisse comme à la hausse, ne répond pas à cette préoccupation, même si le dispositif actuel est encore plus défavorable. Cet inconvénient pourrait néanmoins être fortement réduit au travers d'une bonne articulation entre aides au logement et prime d'activité.

- [16] Compte-tenu de ces éléments, une trimestrialisation généralisée de la base ressources ne paraît pas souhaitable. En revanche, il pourrait être envisagé de la limiter aux bénéficiaires d'aides dont la base ressources est d'ores et déjà trimestrielle (certains bénéficiaires de l'AAH et tous ceux du RSA) ainsi qu'aux destinataires de la future prime d'activité résultant de la fusion du RSA activité et de la prime pour l'emploi (scénario statutaire)⁷, tout en recourant à un « figeage » des droits sur trois mois. En effet, dans la mesure où une seule déclaration trimestrielle serait demandée et où les règles de gestion seraient rapprochées, cela pourrait permettre une certaine simplification pour les bénéficiaires et les organismes liquidateurs. Les coûts de gestion pourraient même légèrement diminuer.
- [17] Si les pouvoirs publics souhaitent poursuivre dans cette voie, il conviendrait de n'engager la trimestrialisation des aides au logement qu'après 2017 compte tenu du train de réformes en cours (mentionné *supra*) et de manière à calibrer au mieux les effets figés sur la base du bilan de leur impact sur les allocataires dans le cadre de la nouvelle prime d'activité qu'il sera possible de dresser à cette date. Compte tenu des incertitudes qui demeurent sur ses conséquences notamment comportementales et budgétaires, une expérimentation dans quelques départements pourrait être envisagée.
- [18] Une autre voie serait de limiter la trimestrialisation aux allocataires qui la demanderaient (scénario optionnel)⁸ : il s'agit *a priori* de ceux qui seraient confrontés à des évolutions de revenus infra-annuelles significatives, soit principalement les salariés en CDD ou en intérim et une fraction des entrepreneurs individuels⁹. Cette approche pourrait néanmoins conduire à des surcoûts qu'il est difficile de chiffrer.
- [19] Au-delà, une trimestrialisation de la base ressources des aides personnelles au logement supposerait plusieurs pré-requis. Il conviendrait notamment de systématiser et améliorer l'échange de données entre administrations pour permettre l'instauration de procédures pré-déclaratives, gages d'une plus grande simplicité et d'efficacité. Le dispositif DSN offrirait à ce titre, et à terme, une base de données unique et un levier non négligeable.
- [20] **La trimestrialisation repose la question de la philosophie générale des aides au logement : sont-elles un minimum social ou une allocation dédiée au logement ?** Ce nouveau mode de gestion rapprocherait en effet fortement les aides des dispositifs déjà trimestrialisés (RSA, AAH trimestrialisée, prime d'activité) d'autant que ces différentes prestations ont un large public commun et que le niveau des aides au logement est de plus en plus déconnecté du niveau réel des loyers. L'articulation entre ces prestations, pour éviter au mieux les effets de trappes à inactivité, devrait au minimum être repensée.

⁷ Pour les allocataires ne disposant pas de ressources l'avant-dernière année, la trimestrialisation pourrait aussi remplacer l'évaluation forfaitaire.

⁸ Et pour remplacer l'évaluation forfaitaire (cf. *supra*).

⁹ Environ 15% des locataires bénéficiant d'aides au logement était en CDD ou en intérim, selon l'enquête logement de l'INSEE pour 2006.

Sommaire

SYNTHESE.....	3
RAPPORT.....	11
1 INTRODUCTION.....	11
2 ETAT DES LIEUX	12
2.1 Une prestation à forts enjeux à destination d'un public de plus en plus précarisé.....	12
2.1.1 Une prestation à forts enjeux au confluent de la politique du logement et de la politique de redistribution	12
2.1.2 Des bénéficiaires aux revenus plus précaires et plus instables.....	18
2.1.3 En conclusion, des bénéficiaires des aides personnelles au logement aujourd'hui très différents de leurs bénéficiaires initiaux	21
2.2 Une base ressources annuelle qui ne donne pas entièrement satisfaction	22
2.2.1 De très nombreuses bases ressources existent en France	22
2.2.2 Pour les aides au logement : une base annuelle, commune aux prestations de la branche famille, utilisant les ressources N-2	24
2.2.3 Une base ressources mal adaptée à certains changements de situation.....	27
2.3 Une base ressources dont la complexité de gestion peut fragiliser certains publics	37
2.3.1 Des efforts en matière de qualité de service et une dématérialisation des échanges avec les allocataires en forte progression	38
2.3.2 Une détermination des droits complexe et générant de nombreux indus et rappels....	39
2.3.3 Des allocataires fragilisés en retour.....	42
2.3.4 Des améliorations en cours inscrites dans la COG 2013-2017	44
3 LES INCONVENIENTS D'UNE BASE RESSOURCES TRIMESTRIELLE L'EMPORTENT SUR SES AVANTAGES, DU MOINS A COURT TERME	46
3.1 Les bénéfices d'une prise en compte de ressources plus récentes doivent être mis en balance avec les difficultés associées à une trimestrialisation	47
3.1.1 Un retour à une collecte déclarative des ressources constituerait une régression	47
3.1.2 L'avantage constitué par une réactivité accrue doit être relativisé	49
3.1.3 Le non recours augmenterait probablement.....	52
3.1.4 L'accès au logement des publics aux revenus précaires pourrait en être pénalisé.....	53
3.1.5 Une nouvelle base ressources devrait être créée	54
3.2 Les effets figés limiteraient les inconvénients de la trimestrialisation sans les supprimer et renforceraient ses avantages.....	56
3.3 La trimestrialisation entraînerait des difficultés transitionnelles liées à l'existence de gagnants et de perdants.....	58
3.4 Une faisabilité contrainte par les coûts et les complexités de gestion	62
3.4.1 Les coûts de gestion s'en trouveraient alourdis.....	62
3.4.2 La gestion serait encore plus complexe	65
4 SCENARIOS ET PERSPECTIVES	67
4.1 Etudier un ciblage sur des publics restreints	67
4.1.1 Scénario statutaire (« publics cible »).....	67
4.1.2 Scénario optionnel	68
4.2 La trimestrialisation de la base ressources des aides personnelles au logement supposerait plusieurs pré-requis dont la réalisation n'est pas immédiatement envisageable.....	69
4.2.1 La mise en place de procédures pré-déclaratives, gages d'une plus grande simplicité et d'efficience, exigerait de conduire au préalable un chantier d'amélioration et de systématisation des échanges de données entre administrations.	70

4.2.2 La trimestrialisation doit être replacée dans la perspective plus large de la philosophie générale des aides au logement : minimum social ou allocation dédiée au logement ?	73
LETTRE DE MISSION.....	77
LISTE DES PERSONNES RENCONTREES.....	79
LISTE DES ANNEXES	83
ANNEXE 1 : PRESENTATION DETAILLEE DES DEPENSES D'AIDES AU LOGEMENT ET DU PROFIL DES ALLOCATAIRES.....	85
1 UNE PRESTATION DE MASSE.....	85
2 UNE AIDE CIBLEE SUR DES MENAGES A BAS REVENU.....	87
3 UNE COMPOSANTE CLE DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT... ..	89
4 UN OUTIL DE LA POLITIQUE DE REDISTRIBUTION	90
5 UNE PRESTATION A DESTINATION D'UN PUBLIC DE PLUS EN PLUS PRECARISE	92
5.1 Une paupérisation et une précarisation tendancielle de l'ensemble des locataires	93
5.2 Une paupérisation et une précarisation renforcées des locataires bénéficiaires d'une aide personnelle au logement.....	95
5.3 Des bénéficiaires des aides personnelles au logement aujourd'hui très différents de leurs bénéficiaires initiaux	99
ANNEXE 2 : PARCOURS DES ALLOCATAIRES D'AIDES AU LOGEMENT – CAS TYPES PRESENTES SOUS FORME DE LOGIGRAMMES	101
1 LES PARCOURS ACTUELS DES ALLOCATAIRES	101
1.1 Ouverture de droits (schémas 1, 2 et 3)	101
1.2 Ouverture de droits en cas de tiers payant (schémas 3 et 4).....	102
1.3 Renouvellement de droits (schéma 5).....	102
1.4 Changements de situation (schéma 5)	102
1.5 Allocataires du RSA (schéma 6)	102
2 PARCOURS ENVISAGEABLES DANS LE CAS D'UNE BASE TRIMESTRIELLE A EFFET FIGES.....	103
2.1 L'ouverture de droits (schémas 1 à 4).....	103
2.2 Renouvellement de droits (schéma 8).....	103
2.3 Allocataires du RSA (schéma 7)	103
2.4 Changements de situation (cf. schéma 8).....	104
ANNEXE 3 : ESTIMATION DU COUT BUDGETAIRE DES MESURES ETUDIEES.....	115
1 IMPACT BUDGETAIRE D'UNE EVOLUTION DES TAUX DE RECOURS	116
1.1 Scénario de trimestrialisation généralisée	117
1.2 Scénario « publics cible ».....	117
1.3 Scénario de trimestrialisation optionnelle	118
2 IMPACT BUDGETAIRE D'UNE REVALORISATION DES BAREMES	119
3 IMPACT SUR LES COUTS DE GESTION DE CHACUN DES SCENARIOS.....	120
3.1 Hypothèses et données de base communes aux trois scénarios	121
3.2 Scénario de trimestrialisation généralisée.....	122
3.3 Scénario « publics cible ».....	125
3.4 Scénario de trimestrialisation optionnelle	127

ANNEXE 4 : ECHANGES DE DONNEES POUR PERMETTRE LES PAIEMENTS A BON DROIT DES PRESTATIONS - ÉTAT DES LIEUX ET PERSPECTIVES129

1 IL RESTE DES CAPACITES D’ECHANGES DE DONNEES NON EXPLOITEES AUJOURD’HUI130

- 1.1 Les transferts systématiques de données existants130
 - 1.1.1 Les échanges avec la Direction générale des finances publiques (DGFIP) permettent de fiabiliser les données relatives aux ressources et de simplifier l'accès aux droits130
 - 1.1.2 Les échanges avec Pôle emploi permettent d'actualiser les situations professionnelles sur une base mensuelle.....132
- 1.2 Certaines bases de données ne font pas l'objet d'une exploitation systématique.....133
 - 1.2.1 Le répertoire national commun de la protection sociale (RNCPS) ne constitue pas en l'état une base de données pouvant faciliter la connaissance des bases ressources133
 - 1.2.2 Autres bases de données dont la mobilisation pourrait être étudiée134

2 LES PERSPECTIVES EN MATIERE D’ECHANGES DE DONNEES DANS LE CADRE D’UNE BASE RESSOURCES TRIMESTRIELLE135

- 2.1 Une période de référence trimestrielle exigerait d'avoir recours à d'autres transferts de données que celui mis en œuvre avec la DGFIP pour alimenter les pré-déclarations.....135
- 2.2 Les programmes de simplification constituent des leviers pour améliorer les échanges de données au sein de la sphère sociale.....136
 - 2.2.1 Le programme « Dites-le nous une fois » (DLNUF) de simplification est un aiguillon pour décroisonner les données collectées auprès des employeurs et des particuliers.....137
 - 2.2.2 Opportunités de transferts de données offertes à terme par la déclaration sociale nominative (DSN)139

SIGLES UTILISES.....143

PIECES JOINTES147

PIECE JOINTE N°1149

PIECE JOINTE N°2.....151

RAPPORT

1 INTRODUCTION

- [21] Par lettre en date du 15 octobre 2014 des directeurs de cabinet de la ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité et de la ministre des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes, l'IGAS et le CGEDD ont été missionnés pour étudier la faisabilité d'une évolution des ressources prises en compte dans le calcul des aides personnelles au logement (APL)¹⁰.
- [22] Cette mission fait suite à un amendement déposé à l'Assemblée Nationale lors de la discussion en juillet 2013 du projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) demandant que « le montant des ressources prises en compte pour le calcul de l'aide personnalisée au logement soit égal à la moyenne des ressources perçues au cours des trois derniers mois précédant la demande ». Les droits aux aides au logement, comme pour l'ensemble des prestations familiales sous condition de ressources, sont en effet aujourd'hui fondés sur les ressources perçues deux années avant l'attribution de la prestation. Ce mode de gestion peut, de ce fait, conduire à un certain décalage entre le droit calculé et la situation réelle des demandeurs même si des mécanismes correcteurs existent.
- [23] Cet amendement a été rejeté mais la loi ALUR a finalement pris en compte ce sujet puisqu'elle prévoit en son article 29 qu'un « rapport du Gouvernement sur les modalités de calcul du montant des aides personnelles au logement prenant en compte la moyenne des ressources perçues au cours des trois derniers mois précédant la demande est transmis au Parlement avant la fin de l'année 2014 »¹¹.
- [24] Ce rapport doit permettre, selon les termes de la lettre de mission, d'« éclairer le gouvernement dans sa rédaction du rapport » qu'il doit transmettre au Parlement. Après avoir rappelé les principaux enjeux associés aux prestations logement, il présente un état des lieux des modalités actuelles de prise en compte de ressources dans le calcul des aides au logement et une étude d'opportunité et de faisabilité opérationnelle de l'octroi de ces aides sur le fondement des ressources des trois derniers mois. Ce rapport cherche en particulier à mettre en évidence les impacts d'une telle réforme, en matière de simplification des démarches pour les allocataires et les bailleurs, d'amélioration de la prise en compte de la situation réelle des bénéficiaires et enfin de gestion et de coûts financiers pour les organismes liquidateurs des aides (caisses d'allocations familiales –CAF– et caisses de la mutualité sociale agricole –MSA–).
- [25] Des analyses complémentaires ont été conduites pour estimer l'intérêt de scénarios alternatifs à une trimestrialisation généralisée à l'ensemble des allocataires, restreignant la réforme à des certains publics. Les conditions de réussite d'une trimestrialisation à moyen terme ont également été étudiées dans le contexte des efforts déjà engagés pour simplifier et moderniser les relations des usagers aides avec les organismes liquidateurs des aides. Toutefois, il ne relevait pas de la mission d'étudier les mesures qui pourraient être mises en place sans trimestrialisation de la base ressources pour répondre aux difficultés actuelles.
- [26] Le rapport présente également un état des lieux sur les bases ressources utilisées par ces caisses pour servir les prestations familiales sous conditions de ressources et les minima sociaux (RSA, AAH) et les modifications que pourraient apporter une telle réforme.

¹⁰ Voir lettre de mission p. 87.

¹¹ Voir pièces jointes n°1 et n°2 p. 150 et suivantes.

- [27] La mission a auditionné les services de la caisse nationale des allocations familiales (CNAF) et de la caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA), ainsi que ceux de deux CAF. Elle a par ailleurs sollicité de nombreuses administrations, notamment la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), la direction de la sécurité sociale (DSS) et la direction générale de la cohésion sociale (DGCS). Elle a par ailleurs rencontré de nombreuses associations et organismes en lien avec les bénéficiaires des différentes prestations ou représentant de bailleurs, publics et privés, afin de recueillir leurs analyses. Des gestionnaires de parc de logement ont également été rencontrés¹².
- [28] La mission s'est également appuyée sur les rapports et études préexistants concernant les aides au logement, les minima sociaux ou la gestion des prestations par les caisses. Enfin des investigations et analyses quantifiées complémentaires ont été conduites avec notamment le concours de la CNAF et de la CCMSA. Certaines analyses envisagées initialement n'ont cependant pas pu être conduites à terme dans les délais de la mission¹³.

2 ETAT DES LIEUX

2.1 Une prestation à forts enjeux à destination d'un public de plus en plus précarisé

- [29] Les aides personnelles au logement ont fait l'objet de plusieurs rapports administratifs récents qui décrivent en détail ces prestations et leurs publics :
- rapport d'évaluation des aides personnelles au logement (IGAS, mai 2012)¹⁴,
 - note sur les aides personnelles au logement (CGEDD, juillet 2012)¹⁵,
 - rapport sur l'évaluation de la politique du logement (IGF, CGEDD, IGAS, août 2014)¹⁶.
- [30] Le lecteur pouvant se reporter aux travaux de 2012 pour une description d'ensemble de ces prestations, on se borne ici à quelques rappels, utiles dans le cadre du sujet très ciblé du présent rapport, à savoir le mode de prise en compte des ressources pour le calcul des aides.

2.1.1 Une prestation à forts enjeux au confluent de la politique du logement et de la politique de redistribution

- [31] Les aides personnelles au logement ont pour objectif de favoriser l'accès et le maintien dans le logement des ménages à revenus modestes.
- [32] Elles ont été créées en 1948 sous la forme de l'allocation de logement familiale (ALF) dans le cadre de la politique familiale afin d'aider les familles à supporter les hausses de loyer engendrées par la sortie du contrôle des loyers organisée par la « loi de 48 »¹⁷.

¹² La liste des institutions et personnes rencontrées dans le cadre de la mission est donnée en page 89 et suivantes.

¹³ La mission s'est déroulée de décembre 2014 à mars 2015.

¹⁴ <http://www.igas.gouv.fr/spip.php?article271>.

¹⁵ <http://cgedd.documentation.developpement-durable.gouv.fr/document.xsp?id=Cgpc-CGEOUV00125040>.

¹⁶ Rapport non public.

¹⁷ Loi n° 48-1360 du 1^{er} septembre 1948 portant modification et codification de la législation relative aux rapports des bailleurs et locataires ou occupants de locaux d'habitation ou à usage professionnel et instituant des allocations de logement.

- [33] Elles revêtent aujourd'hui trois formes juridiques, l'aide personnalisée au logement (APL), l'allocation de logement familiale (ALF) et l'allocation de logement sociale (ALS), mais présentent un barème commun pour le secteur locatif hors foyers, qui regroupe l'essentiel des bénéficiaires¹⁸.
- [34] L'APL, créée en 1977 dans le cadre de la réforme du financement du logement (« réforme Barre »), est destinée aux locataires d'un logement du « parc conventionné », c'est-à-dire pour l'essentiel le parc locatif social (« HLM »), et aux accédants à la propriété ayant souscrit certains types de prêts.
- [35] L'ALF, créée en 1948, s'adresse aux ménages n'entrant pas dans le champ d'application de l'APL mais remplissant certains critères familiaux (enfants nés ou à naître, personnes à charge, etc.). Il s'agit pour l'essentiel de ménages avec enfants locataires du parc privé mais également d'accédants à la propriété non éligibles à l'APL.
- [36] L'ALS, créée en 1971, s'adresse aux personnes ne bénéficiant ni de l'APL ni de l'ALF. Il s'agit pour l'essentiel de ménages sans enfants locataires du parc privé. Elle s'adressait initialement aux ménages sans enfants (isolés compris) âgés ou handicapés. Sa généralisation dans les années 1990 (dénommée « bouclage ») a notamment fait rentrer dans le champ des aides personnelles les étudiants.
- [37] Le sigle « APL » fait l'objet d'une certaine confusion sémantique. *Stricto sensu*, il ne vise que l'aide personnalisée au logement. Il est néanmoins souvent utilisé pour désigner l'ensemble des aides personnelles au logement (aide personnalisée au logement et allocations de logement). Afin d'éviter toute équivoque, nous réserverons le sigle « APL » exclusivement à l'aide personnalisée au logement et dénommerons « aides personnelles au logement » ou « aides au logement » ou bien encore « aides personnelles » l'ensemble des diverses aides personnelles APL, ALF et ALS.
- [38] Les aides personnelles sont versées sous condition de ressources aux personnes qui s'acquittent d'un minimum de loyer ou de mensualité, sous réserve que le logement constitue bien leur résidence principale, c'est-à-dire qu'il soit occupé pendant au moins huit mois dans l'année par elles-mêmes, leur conjoint ou des personnes à charge, et sous réserve que le logement remplisse certaines conditions de décence, de confort, de superficie, de sécurité et de conditions d'occupation.
- [39] D'une manière générale, l'aide augmente lorsque le nombre de personnes à la charge du ménage augmente, lorsque le revenu diminue dans la limite d'un plancher, et lorsque le loyer¹⁹ ou la mensualité augmente, dans la limite d'un plafond²⁰.

2.1.1.1 Une prestation de masse

- [40] En moyenne sur l'ensemble de l'année 2013, 6,3 millions de ménages ont perçu une aide personnelle au logement, d'un montant mensuel moyen de 230 euros, pour un montant total de 17,4 milliards d'euros²¹. Les aides personnelles au logement sont les prestations versées par les CAF et les caisses de la MSA dont le montant total est le plus élevé. Après avoir légèrement baissé au début des années 2000, le nombre de bénéficiaires est à nouveau en progression constante depuis 2007 (voir annexe 1).

¹⁸ En revanche, pour les occupants de logements foyers comme pour les bénéficiaires de prêts à l'accession à la propriété, les barèmes de l'APL d'une part, et de l'ALF et l'ALS d'autre part, sont différents.

¹⁹ Les charges locatives ne sont prises en compte que via un forfait qui dépend de la taille de la famille.

²⁰ Le loyer plafond est dépassé dans 9 cas sur 10 dans le parc privé (l'aide y est donc le plus souvent indépendante du loyer) et dans la moitié des cas dans le parc locatif social. En accession, la mensualité prise en compte est plafonnée par une mensualité plafond. Le loyer plafond dépend de la taille du ménage et de la zone géographique, le territoire national étant divisé en trois zones.

²¹ Source : compte du logement 2013.

- [41] Pour les locataires (logements ordinaires et foyers), le montant mensuel moyen de l'aide personnelle au logement est en 2013 de 237 euros, en progression quasi constante depuis le début des années 1980. Pour les accédants, il est de 155 euros²².

Tableau 1 : Prestations versées en 2013 (en milliards d'euros)

	APL	ALS	ALF	Ensemble
Location	7,5	5,2	3,8	16,5
Accession	0,3	0,1	0,5	0,9
Total	7,8	5,3	4,3	17,4

Source : Balances comptables 2013 CNAF et CCMSA (montants arrondis à la centaine de millions)

Tableau 2 : Nombre de bénéficiaires au 31 décembre 2013

(en milliers)	APL	ALS	ALF	Ensemble
Location hors foyers	2357	2068	1031	5457
Location - foyers	275	270	1	545
Total location	2632	2338	1032	6002
Accession	141	67	286	494
Total	2773	2405	1317	6496

Source : Statistiques de bénéficiaires CNAF et CCMSA au 31 décembre 2013 (répartition par parc estimée pour la CCMSA par la DHUP). NB : le nombre de bénéficiaires au 31 décembre 2013 est légèrement différent du nombre de bénéficiaires moyen en 2013 (6,3 millions).

- [42] Les aides sont cofinancées par l'Etat et par les employeurs, soit directement soit au travers des régimes de prestations familiales. Suite à un réaménagement de la répartition des financements entre l'Etat et les régimes sociaux, la part de l'Etat, qui était de 5,1 milliards d'euros en 2013, sera de 11,0 milliards d'euros en 2015²³ et en contrepartie la contribution des régimes sociaux au financement des aides a été réduite.
- [43] Les aides sont versées par les CAF et les caisses de la MSA. Elles constituent une part importante de leur activité : en décembre 2013, parmi les 11,7 millions de bénéficiaires d'une prestation familiale servie par les CAF, 53% soit 6,3 millions percevaient une aide personnelle au logement²⁴.

2.1.1.2 Une composante clé de la politique du logement

- [44] Le nombre de bénéficiaires des aides personnelles au logement est le même en 2013 qu'en 1999. Cette stabilité résulte de l'augmentation des aides en location et d'une diminution en accession.
- [45] Les locataires représentent, en 2013, 95 % des montants distribués et 92 % des bénéficiaires des aides personnelles. La part des accédants à la propriété parmi les bénéficiaires n'est plus que de 8% et diminue d'année en année²⁵. On considérera donc dans ce rapport surtout le cas des locataires.

²² Source : compte du logement 2013, calculs de la mission.

²³ Source : DHUP, réponse à la question parlementaire n°42, projet de loi de finances pour 2015. Ces montants incluent le financement d'une partie des frais de gestion des aides.

²⁴ Source : CNAF.

²⁵ Le flux annuel de nouveaux bénéficiaires est de l'ordre de 35 000 par an. Ce sont pour partie de nouveaux accédants et pour partie des accédants plus anciens qui ne bénéficiaient pas de l'aide auparavant mais qui en

- [46] 44,4% des locataires perçoivent en 2013 une aide personnelle au logement. Les locataires bénéficiaires occupent principalement un logement ordinaire mais 545 000 d'entre eux (soit 9% des bénéficiaires) sont hébergés en foyer²⁶ : foyers de personnes âgées, de travailleurs migrants, de jeunes travailleurs, de personnes handicapées, résidences sociales et maisons-relais en APL, résidences universitaires, maisons de retraite, foyers de jeunes travailleurs en ALS.
- [47] La majorité (56%) des locataires bénéficiaires perçoivent l'AL (ALF ou ALS), par opposition à l'APL, et occupent donc des logements non conventionnés (pour l'essentiel le parc privé, par opposition au parc locatif social).
- [48] En décembre 2013, on dénombrait parmi les bénéficiaires d'aide au logement :
- 730 000 étudiants (soit 11 % des bénéficiaires),
 - 467 000 jeunes de moins de 25 ans non étudiants (soit 7% des bénéficiaires),
 - 1,2 million de personnes âgées de plus de 60 ans (soit 18 % des bénéficiaires),
 - 3,8 millions d'isolés et de couples sans enfants (soit 59% des bénéficiaires des aides personnelles).
- [49] Pour 63% des bénéficiaires, l'allocation est versée en « tiers-payant », soit au bailleur ou au prêteur²⁷. Le tiers-payant renforce le caractère de « prestation affectée au logement » des aides personnelles au logement.
- [50] L'aide représente une fraction du loyer ou de la mensualité d'autant plus importante que le revenu est faible. Elle permet de réduire le taux d'effort net (c'est-à-dire après déduction de l'aide) des bénéficiaires²⁸. Ainsi, le taux d'effort médian des bénéficiaires est de 40,4% avant déduction de l'aide personnelle mais de 19,2% après déduction de l'aide²⁹. Néanmoins, les taux d'effort ont globalement augmenté dans le temps (cf. annexe 1).

2.1.1.3 Une aide ciblée sur des ménages à bas revenu

- [51] En location, le revenu d'exclusion se situe au voisinage du SMIC pour un isolé et de deux SMIC pour un ménage avec deux enfants³⁰. Fin 2011, 99 % des locataires bénéficiaires des aides avaient un revenu inférieur à 2 SMIC et **81 % avaient un revenu inférieur à 1 SMIC**³¹. La majorité des allocataires n'est pas en emploi (Tableau 3 :), et plus du quart des bénéficiaires d'aides personnelles au logement perçoivent également des minima sociaux (Tableau 4 :).

bénéficient suite à une détérioration de leur situation matérielle (perte d'emploi, ou enfant supplémentaire sans augmentation de revenu).

²⁶ Un logement ordinaire est ici un logement qui n'est pas un foyer. Un foyer est un logement qui donne lieu à la fourniture de prestations (telles que travaux ménagers, entretien, etc.) en sus du seul logement.

²⁷ Source : CNAF, statistiques au 31 décembre 2013 en métropole. Ce taux est de 75% en outre-mer. Pour l'aide personnalisée au logement (APL), le versement de l'aide est systématiquement en « tiers-payant ». L'ALF ou l'ALS ne sont versés en « tiers-payant » que si le bailleur ou le prêteur le demande.

²⁸ Le taux d'effort est calculé comme le ratio du loyer (y compris ou hors charges selon les calculs effectués), auquel est soustrait le montant de l'aide au logement, sur le revenu.

²⁹ CNAF, « L'E-ssentiel », n° 144, mars 2014.

³⁰ Il était, en zone 2, de 1,04 SMIC pour un isolé et de 1,94 SMIC pour un ménage avec deux enfants en 2013 (Source : DHUP, réponse aux questions budgétaires parlementaires, budget 2015).

³¹ En accession à la propriété, 31 % des accédants bénéficiaires des aides avaient fin 2011 un revenu inférieur au SMIC et 66 % avaient un revenu compris entre 1 et 2 SMIC. Les seuils de revenus placent néanmoins ces bénéficiaires propriétaires dans les trois premiers déciles de la distribution des revenus.

Tableau 3 : Répartition des bénéficiaires en fonction de l'activité en décembre 2012

	Proportion
Actifs salariés ou assimilés	32 %
Chômage (*)	14 %
Etudiants	13 %
Pensionnés (**)	5 %
Retraités	15 %
Autres(***)	21%
Total	100,0 %

(*) Au sens de bénéficiaires des mesures spécifiques aux chômeurs

(**) Bénéficiaires d'un revenu de remplacement, hors droits à retraites

(***) Les bénéficiaires de minima sociaux font partie de cette catégorie

Source : CNAF, fascicule « Prestations légales, aides au logement et revenu de solidarité active au 31 décembre 2012 », métropole »

Tableau 4 : Répartition des bénéficiaires des aides personnelles selon qu'ils disposent ou non d'un revenu social garanti en décembre 2013

	Part
Sans revenu garanti	70,3 %
RSA activité seul	5,5 %
Minima sociaux	24,2 %
<i>Dont RSA socle</i>	12,8 %
<i>Dont RSA socle et activité</i>	2,5 %
<i>Dont AAH</i>	8,9 %

Source : CNAF, « Prestations légales, aides au logement et revenu de solidarité active au 31 décembre 2013 », métropole

- [52] Une fois le loyer payé et après aides au logement, la moitié des locataires bénéficiaires d'aides personnelles au logement disposent de moins de 609 euros par mois et par unité de consommation, et 20% disposent de moins de 335 euros par mois et par unité de consommation³².

2.1.1.4 Les aides au logement constituent un levier majeur de la politique de redistribution

- [53] S'adressant à des ménages dont le revenu est faible ou très faible, les aides personnelles au logement sont fortement redistributrices. Elles contribuent ainsi à 18,5% de la réduction globale des inégalités, soit presque autant que les minima sociaux et le RSA activité (19,2%) (Tableau 5 :).

³² CNAF, « L'E-ssentiel », n° 144, mars 2014. Le nombre d'unités de consommation est égal à 1 pour le premier adulte, plus 0,7 pour le second, plus 0,5 par enfant. Pour un couple avec deux enfants, le nombre d'unités de consommation est donc égal à 1+0,7+0,5+0,5 = 2,7. 335 euros par mois et par unité de consommation correspondent donc dans son cas à 335 X 2,7 = 904 euros pour le foyer.

Tableau 5 : Contribution des différents transferts à la réduction des inégalités de niveau de vie en 2012

	Part du transfert dans le niveau de vie (en %)	Progressivité	Contribution à la réduction des inégalités (en %)
	(A)	(B)	(C)
Prélèvements	- 15,0	2,1	37,0
Financement de la protection sociale	- 7,7	0,7	5,9
Cotisations sociales ¹	- 4,0	0,5	2,6
Contributions sociales	- 3,6	0,8	3,4
Impôts directs	- 7,3	3,7	31,1
Impôt sur le revenu (y c. PPE et crédits d'impôt)	- 5,8	4,7	31,6
Taxe d'habitation	- 1,5	- 0,3	- 0,5
Prestations	6,1	9,0	63,0
Prestations familiales	3,0	7,2	25,3
Allocations familiales	1,6	6,2	11,6
Autres prestations familiales ²	1,4	8,3	13,7
Aides au logement	1,5	10,8	18,5
Minima sociaux³ et RSA activité	1,5	10,9	19,2
Niveau de vie	100,0	///	100,0

1. Les cotisations sociales retenues ici regroupent les cotisations patronales et salariales famille.

2. Allocation de soutien familial, allocation d'éducation de l'enfant handicapé, complément de libre choix d'activité de la Paje, complément familial, allocation de base de la Paje et allocation de rentrée scolaire.

3. Partie « socle » du revenu de solidarité active, minimum vieillesse (Aspa), allocation supplémentaire d'invalidité, allocation pour adulte handicapé et son complément.

Champ : France métropolitaine, personnes vivant dans un ménage dont le revenu est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Lecture : les prestations représentent en moyenne 6,1 % du niveau de vie et contribuent pour 63 % à la réduction des inégalités.

Note : la colonne (A) représente le rapport moyen entre le prélèvement ou la prestation considéré et le niveau de vie. La colonne (B) estime la progressivité du transfert via la différence entre son pseudo-Gini et le Gini du niveau de vie initial (multipliés par 10 par souci de lisibilité). La colonne (C) estime les contributions (en %) de chaque transfert à la réduction des inégalités : (A)x(B) exprimé en pourcentage.

Sources : Insee ; DGFIP ; Cnaf ; Cnav ; CCMSA, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2010 (actualisée 2012), modèle Ines, calculs Drees et Insee.

Source : Insee, France portrait social, 2013.

[54] Elles sont également la prestation qui réduit le plus le taux de pauvreté (de 2,3 points, contre 1,4 point pour les minima sociaux ou les prestations familiales sans condition de ressources). Ciblées sur les ménages à bas revenus, elles représentent pour les plus modestes³³ environ 12% de leur revenu par unité de consommation (ou niveau de vie). Elles représentent même 18% du revenu disponible des ménages du premier décile de niveau de vie³⁴. Elles réduisent de 4,4 points le taux de pauvreté des familles nombreuses, de 8,4 points celui des familles monoparentales et de 2,6 points celui des personnes seules. Pour les ménages sans enfant, elles constituent, avec les minima sociaux, l'un des seuls instruments de lutte contre la pauvreté³⁵.

[55] Ainsi, « bien qu'elles n'aient pas été conçues initialement dans ce but, elles constituent de fait le principal vecteur de redistribution du système français de protection sociale. [...] » comme le soulignait le rapport d'évaluation des aides personnelles au logement de l'IGAS de 2012³⁶.

³³ Ménages des deux premiers déciles de revenu.

³⁴ Soit 1831 euros rapportés à un revenu disponible de 4128 euros avant redistribution et 9948 euros après redistribution en 2012. Source : Insee, France Portrait Social, 2013.

³⁵ « Effet des prestations sociales sur la réduction de la pauvreté monétaire », in *Minima sociaux et prestations sociales, édition 2014, ménages aux revenus modestes et redistribution*, collection études et statistiques, DREES.

³⁶ Rapport d'évaluation des aides personnelles au logement (IGAS, mai 2012) <http://www.igas.gouv.fr/spip.php?article271>.

2.1.2 Des bénéficiaires aux revenus plus précaires et plus instables

- [56] Le ciblage des aides personnelles au logement sur des ménages à bas revenu s'est accentué au fil du temps (cf. annexe 1).
- [57] La diminution du revenu des bénéficiaires des aides personnelles au logement constitue une tendance longue : de 1988 à 2010, en monnaie constante, le revenu moyen des locataires (hors foyers) bénéficiaires d'une aide personnelle au logement a diminué de 25%. Dans le même temps, le revenu disponible moyen par ménage de l'ensemble des ménages (bénéficiaires ou non d'une aide personnelle) a augmenté de 14% en monnaie constante : en 22 ans, le revenu des allocataires a donc diminué de 34% par rapport à celui de l'ensemble des ménages, soit une paupérisation relative de 1,9% par an. Celle-ci s'inscrit dans le cadre plus large d'une paupérisation de l'ensemble des locataires, bénéficiaires ou non d'une aide personnelle au logement.
- [58] Cette paupérisation s'accompagne d'une moindre stabilité des revenus, facteur de précarisation. Ainsi, la proportion de contrats à durée indéterminée a peu varié de 2000 à 2012, mais la stabilité des autres formes d'emploi s'est détériorée, comme en témoigne le raccourcissement de la durée des missions d'intérim et des contrats à durée déterminée. A la fin de l'année 2012, la durée moyenne des missions d'intérim était de 1,7 semaine contre 2,0 semaines à la mi-2001. Ces contrats précaires affectent en particulier les jeunes et les professions peu qualifiées. Alors même que le nombre de CDI est stable depuis une dizaine d'années, on constate une segmentation des emplois au sein des entreprises : ceux qui nécessitent de moindres qualifications sont plus souvent pourvus par voie de contrats précaires et connaissent une forte rotation³⁷.
- [59] Il convient également de noter que le CDI n'est pas toujours source de stabilité. Ainsi plus d'un tiers des CDI sont rompus avant un an³⁸. La probabilité qu'un CDI soit rompu avant son premier anniversaire est par ailleurs beaucoup plus importante chez les salariés de 15 à 24 ans (45,6 % contre moins de 35 % pour les autres classes d'âge) et pour les employés peu qualifiés (plus de 50%). Par ailleurs, 10 % des CDI conclus en 2011 ont duré moins d'un mois et 19,6 % moins de trois mois.
- [60] Le recrutement par voie de CDD ou de mission d'intérim tend à devenir le mode d'embauche prédominant (selon l'INSEE³⁹ cela représenterait 9 embauches sur 10), ce qui constitue d'emblée un handicap pour l'accès au logement.

³⁷ Source : « Entre 2000 et 2012, forte hausse des embauches en contrats temporaires, mais stabilisation de la part des CDI dans l'emploi », DARES analyses, juillet 2014, <http://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/2014-056-2.pdf>.

³⁸ En 2011, en hausse de 2,7 points par rapport à 2007. Analyses, DARES, n°005, janvier 2015.

³⁹ « Une rotation de la main-d'œuvre presque quintuplée en 30 ans : plus qu'un essor des formes particulières d'emploi, un profond changement de leur usage » Claude Picart, Emploi et salaires, édition 2014, <http://www.insee.fr/fr/ffc/docs/ffc/Empsal14.pdf>.

Tableau 6 : Les statuts d'emploi précaires sont plus fréquents parmi les jeunes

	Effectif total (milliers)	Répartition (%)	
		Ensemble	dont 15-24 ans
Non-salariés	2 894	11,2	2,5
Salariés	22 868	88,8	97,5
<i>dont : Intérimaires</i>	508	2,0	5,9
<i>Apprentis</i>	406	1,6	18,1
<i>Contrats à durée déterminée</i>	2 170	8,4	28,3
<i>Contrats à durée indéterminée</i>	19 784	76,8	45,2
Ensemble	25 764	100,0	100,0
Temps complet	21 017	81,6	76,3
<i>Heures habituellement travaillées</i>		40,7	37,3
Temps partiel	4 747	18,4	23,7
<i>Heures habituellement travaillées</i>		23,1	20,1

Source : Insee, enquête Emploi 2013. Champ : population en emploi de 15 ans ou plus, vivant en France métropolitaine, hors communautés.

- [61] Parallèlement, le statut d'autoentrepreneur⁴⁰ s'est fortement développé : en mai 2014, l'ACOSS dénombre 984 000 autoentrepreneurs administrativement actifs, soit 73 000 de plus qu'en fin d'année 2013. La moitié d'entre eux sont économiquement actifs et leur chiffre d'affaires mensuel est voisin de 1000 euros par mois⁴¹.
- [62] Ainsi, aux revenus plus faibles des locataires bénéficiaires des aides personnelles au logement sont également associés un sous-emploi et une instabilité dans l'emploi plus marqués. En 2006, selon l'enquête logement, les locataires bénéficiaires d'une aide personnelle au logement étaient moins nombreux que les autres locataires (33% contre 61%) à disposer d'un contrat à durée indéterminée. Ils étaient également moins nombreux (49% contre 78%) à pouvoir être considérés comme bénéficiant de ressources relativement stables, soit parce qu'ils avaient plus de 65 ans (et percevaient donc une retraite) soit parce qu'ils avaient un contrat à durée indéterminée. Parmi les moins de 25 ans, ils étaient moins nombreux (19% contre 48%) à disposer d'un contrat à durée indéterminée : la précarité des revenus est particulièrement prononcée dans le cas des allocataires jeunes.
- [63] De même, en 2006, selon l'enquête logement (Tableau 7), les locataires bénéficiaires des aides personnelles étaient nombreux à avoir perdu leur emploi ou à éprouver des difficultés à payer leur loyer. 23% des locataires bénéficiaires d'une aide personnelle au logement indiquaient ainsi une perte d'emploi au cours des quatre dernières années, contre 12% des autres locataires et 7% des ménages non locataires. Ces pourcentages étaient en augmentation par rapport à 2002.

⁴⁰ Créé par la loi n° 2008-776 du 4 août 2008.

⁴¹ Une partie de ces autoentrepreneurs ont néanmoins d'autres ressources que celle de l'autoentrepreneuriat pour vivre.

Tableau 7 : Perte d'emploi et difficultés de paiement des locataires bénéficiaires des aides personnelles au logement

Ménages hors foyers en métropole	Âge moyen (ans)	% faisant état de la perte d'emploi d'un ou plusieurs membres du ménage au cours des 4 dernières années	% ayant éprouvé des difficultés à payer le loyer ou les charges au cours des 24 derniers mois	% actuellement en impayé de loyer ou de charges
2006				
Locataire avec aide personnelle au logement	44	23%	26%	7,7%
Locataire sans aide personnelle au logement	46	12%	11%	2,6%
Non Locataire	57	7%	SO	SO
2002				
Locataire avec aide personnelle au logement	43	18%	22%	4,8%
Locataire sans aide personnelle au logement	45	10%	8%	1,7%
Non Locataire	56	7%	SO	SO
1996				
Locataire avec aide personnelle au logement	42	NR	24%	5,3%
Locataire sans aide personnelle au logement	45	NR	10%	2,2%
Non Locataire	55	NR	SO	SO

Source : Mission d'après enquêtes logement. "SO": sans objet. "NR": non renseigné. NB : au 31 décembre 2006, la CNAF recense 9,2% d'allocataires en impayé de loyer⁴², ce qui est supérieur au pourcentage de 7,7% figurant dans ce tableau, sans doute parce que les ménages interrogés lors de l'enquête logement tendent à sous-déclarer les impayés.

- [64] Cette paupérisation et cette précarisation ont été accentuées par les modalités d'actualisation des barèmes. Ces dernières ont permis de maintenir approximativement constant le poids des aides personnelles au logement dans le produit intérieur brut, mais ce résultat a été obtenu au prix d'une augmentation de la dépense de logement (nette d'aide) des allocataires.
- [65] Des phénomènes sociologiques comme l'augmentation de la proportion de ménages monoparentaux, davantage exposés aux difficultés de paiement du loyer⁴³, ont par ailleurs fragilisé les allocataires.
- [66] La combinaison de l'ensemble de ces facteurs engendre de plus grandes difficultés à payer le loyer : en 2006, selon l'enquête logement, 26% des locataires bénéficiaires d'une aide au logement indiquaient avoir rencontré des difficultés pour payer le loyer ou les charges au cours des deux dernières années, et 7,7% étaient en impayé, contre respectivement 11% et 2,6% pour les autres locataires.

⁴² Source : CNAF, « Prestations légales, aides au logement, revenu minimum d'insertion au 31 décembre 2006 », http://www.caf.fr/sites/default/files/cnaf/Documents/Dser/stats_annuelles/Fascicule%20PL%20AL%20RMI%20au%2031%2012%202006.pdf.

⁴³ En 2013, une étude de la CAF du Mans montre que dans son ressort les familles monoparentales représentaient 26% des bénéficiaires d'aides personnelles mais 34% des impayés signalés. Les bénéficiaires du RSA étaient également surexposés au risque d'impayé, puisqu'ils représentaient 21% des bénéficiaires d'aides personnelles mais 38% des impayés signalés. Les bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés étaient par contre moins exposés au risque d'impayé de loyer : ils représentaient 8% des bénéficiaires des aides personnelles mais 3% des impayés signalés. Il en allait de même pour les allocataires de moins de 25 ans, qui représentaient 19% des bénéficiaires d'aides personnelles mais 10% des impayés signalés (ce qui pourrait éventuellement être attribué aux aides des parents).

2.1.3 En conclusion, des bénéficiaires des aides personnelles au logement aujourd'hui très différents de leurs bénéficiaires initiaux

- [67] Lors de sa création, en 1948, l'allocation de logement familiale était réservée, sous condition de ressources, aux ménages ayant au moins deux enfants à charge et :
- jouissant de revenus professionnels provenant d'un travail salarié,
 - ou affiliés en qualités de travailleurs indépendants à une caisse d'allocations familiales du régime général,
 - ou percevant l'allocation de salaire unique⁴⁴.
- [68] Elle fut étendue dès 1949 de telle sorte que l'ensemble des ménages percevant les allocations familiales ou l'allocation de salaire unique y eurent droit⁴⁵.
- [69] Il s'agissait ainsi d'une prestation à vocation familiale destinée à des **ménages bénéficiant de revenus généralement réguliers**, en une période où le chômage était très faible.
- [70] La question de la volatilité des ressources constituait donc un sujet très secondaire.
- [71] Ce contexte ne fut pas été modifié par l'extension des aides en 1971 aux personnes âgées ou handicapées (dont les ressources, généralement constituées de retraites et pensions, étaient généralement stables à défaut d'être élevées) et aux jeunes salariés (qui en cette période de quasi plein emploi jouissaient de fait de revenus assez sûrs).
- [72] En revanche, depuis lors, la proportion de ménages à revenu précaire dans la population des bénéficiaires a été fortement accrue par :
- la montée du chômage à partir des années 1980 ;
 - l'extension des aides à l'ensemble des ménages sous seule condition de ressources et de loyer dans les années 1990 (les familles ne représentant plus aujourd'hui, comme on l'a vu, que 41% des bénéficiaires) ;
 - et l'exclusion d'un grand nombre de salariés de par une croissance du SMIC beaucoup plus rapide que celle du revenu d'exclusion.
- [73] Pour traiter équitablement les différentes catégories de revenus très faibles, devenus beaucoup plus fréquents, il a été introduit dans la formule de calcul de l'aide, lors de l'unification des barèmes APL et AL, un plancher de ressources voisin du RMI (puis du RSA socle) en dessous duquel l'aide est en principe constante, et qui s'applique aujourd'hui à environ la moitié des bénéficiaires⁴⁶.
- [74] Néanmoins, ce plancher ne résout pas la question des volatilités des revenus notamment en cas de reprise ou de perte d'activité. Comme indiqué *infra*, la base ressources annuelle actuelle ne la traite qu'imparfaitement.

⁴⁴ Versée dès la naissance du premier enfant aux ménages qui bénéficient d'un seul revenu professionnel et remplacée en 1978 par le complément familial.

⁴⁵ Source : Rapport du groupe de travail sur la réforme des aides personnelles au logement présidé par M. Badet, député, juin 1982, ministère de l'urbanisme et du logement et ministère de la solidarité nationale.

⁴⁶ Source : DHUP.

2.2 Une base ressources annuelle qui ne donne pas entièrement satisfaction

2.2.1 De très nombreuses bases ressources existent en France

- [75] Il existe en France une grande diversité des bases ressources prises en compte pour l'attribution des dispositifs d'aide sociale (prestations allouées ou tarifs de services selon le revenu). Les écarts, selon les dispositifs, portent, d'une part, sur les assiettes de ressources prises en compte et, d'autre part, sur la période de référence retenue. Cette diversité concerne les prestations légales définies au niveau national⁴⁷ mais également les aides extra-légales servies sur le territoire.
- [76] Ainsi, en ce qui concerne les prestations légales, l'ensemble des revenus professionnels (ou qui en tiennent lieu) sont pris en considération. Les revenus issus du patrimoine sont également comptabilisés⁴⁸. Il est toujours fait référence aux revenus déclarés à l'administration fiscale mais des revenus exonérés sont parfois réintégrés. De même, les charges prises en compte en déduction ou les abattements appliqués sur ces revenus peuvent différer d'une prestation à l'autre⁴⁹. Les assiettes se distinguent aussi selon l'intégration ou non des autres aides et prestations sociales. Des écarts existent enfin concernant les personnes du foyer : les revenus du conjoint sont pris en compte mais pas toujours ceux des enfants et des autres personnes présentes⁵⁰. La notion d'enfant et personne à charge est aussi variable.
- [77] Par ailleurs, les périodes de référence pour apprécier les revenus sont les trois derniers mois pour certains minima sociaux (RSA, AAH pour les personnes travaillant milieu ordinaire, ASPA notamment), les douze derniers mois pour l'ASS, la CMU-C et l'ACS⁵¹ et l'année N-2 pour l'AAH (personnes travaillant en ESAT ou ne travaillant pas) et les prestations familiales (y compris aides au logement)⁵². Les durées d'attribution des aides correspondent à celles de la période de référence avec néanmoins encore des exceptions⁵³. Par ailleurs, des mécanismes spécifiques d'abattement et de neutralisation existent pour chacune des prestations en cas d'interruption de perception d'une ressource déclarée. Aucune règle générale ne peut donc être dégagée en matière de base ressources, tant cela dépend de l'aide.

⁴⁷ Les conditions de ressources examinées par la mission concernent les prestations familiales sous conditions de ressources, le RSA (revenu de solidarité active), l'AAH (allocation aux adultes handicapés), la CMU-C (couverture maladie universelle complémentaire), l'ACS (aide à l'acquisition d'une complémentaire santé), l'ASS (allocation spécifique de solidarité), l'ASPA (allocation de solidarité aux personnes âgées) et l'aide financière pour la fourniture du gaz naturel. Voir également « L'assiette des ressources et la période de référence des prestations », par Mathieu Calvo dans [Minima sociaux et prestations sociales – édition 2014](#).

⁴⁸ Avec parfois néanmoins des exceptions pour certains de ces revenus (AAH notamment).

⁴⁹ Ainsi pour l'ASS, les abattements pour frais professionnels et autres abattements spécifiques ne sont pas appliqués.

⁵⁰ Dans certains cas les ressources de toutes les personnes composant le foyer doivent être prises en compte, c'est-à-dire les ressources de la personne demandeur, du conjoint mais aussi des enfants composant le foyer que ces derniers soient majeurs ou non et, dans d'autres cas, seuls les revenus de la personne demandeur et du conjoint sont pris en compte.

⁵¹ Pour le RSO, c'est l'année civile précédant la période de paiement (1^{er} avril – 31 mars).

⁵² En ce qui concerne l'aide financière pour la fourniture du gaz naturel, deux périodes de références coexistent. En effet, elle attribuée automatiquement aux personnes bénéficiant de la protection complémentaire en matière de santé et aux foyers dont le revenu fiscal de référence annuel par part ne dépasse pas un certain plafond. Si la personne perçoit cette aide car elle est bénéficiaire d'une protection complémentaire en matière de santé, les revenus pris en considération sont les revenus correspondant au 12 mois précédant la demande de cette aide en matière de santé tandis que, si la personne perçoit cette aide en raison du montant de son revenu fiscal de référence, les revenus pris en considération sont, de fait, les revenus correspondant à l'année N-2.

⁵³ L'ASS n'est attribuée que pour 6 mois. L'ASPA est attribuée « définitivement » sous réserve de ne pas dépasser le plafond de ressources.

- [78] En ce qui concerne les aides extra-légales, les « aides sociales locales », versées par les départements, les communes, les caisses d'allocations familiales et les associations locales ont pour objet l'amélioration des conditions de vie des personnes les plus en difficultés et portent sur des objets très divers⁵⁴. Les conditions d'attribution peuvent être statutaires (droits connexes à une prestation comme le RSA) ou dépendre du revenu avec application ou non d'un barème (qui définit le montant monétaire du transfert en fonction des ressources du ménage et de sa configuration familiale). De manière générale, les études⁵⁵ montrent que *« dans aucune ville le même barème n'est utilisé pour deux prestations différentes ; les bénéficiaires des transferts locaux voient les conditions d'attribution varier systématiquement selon l'aide qui leur est allouée. Pour aucune aide, le même barème n'est utilisé dans deux villes différentes ; les conditions d'attribution d'une même prestation varient systématiquement d'une ville à l'autre. »*⁵⁶. De plus, les barèmes peuvent n'être qu'indicatifs, l'attribution dépendant *in fine* d'une commission.
- [79] Dans certaines communes, dont Paris, les tarifs des services (cantines scolaires notamment) et autres prestations sont fonction de la composition du foyer et/ou des ressources. Il s'agit, dans la plupart des cas, d'une tarification basée sur un quotient familial, notamment celui calculé par la CAF. Le quotient familial est un outil de mesure des ressources des familles qui tient compte à la fois de leurs revenus professionnels et/ou de remplacement (chômage, indemnités de formation...), des prestations familiales perçues (y compris celles versées à des tiers comme l'APL) et de leur composition familiale. Il est aussi parfois fait référence à un reste à vivre (prise en compte de certaines charges : frais de logement, frais de garde d'enfants...).
- [80] La notion de quotient familial, ou de reste à vivre, est cependant variable d'un organisme à l'autre et peut, selon les cas, avoir des bases de calcul très différentes, à la fois en termes de ressources prises en compte (par exemple, prise en compte du seul revenu primaire ou du revenu primaire et des revenus de transfert), de charges déductibles (frais de garde pour les enfants en bas âge, frais de scolarisation, frais de logement, *etc.*), de période de référence (revenus de l'année précédente ou revenus des trois derniers mois) mais aussi de calcul du nombre de parts⁵⁷.
- [81] S'il est calculé à partir des ressources annuelles imposables de l'année civile de référence (N-2), il peut tenir compte néanmoins des périodes de cessation d'activité de l'allocataire ou de son conjoint éventuel en neutralisant ou en appliquant un abattement sur les revenus professionnels et/ou de remplacement.

⁵⁴ Crèches, restauration scolaire, aides au transport et à la mobilité (déménagement, installation, maintien dans les lieux par la prise en charge d'impayés de loyers), dégrèvements de taxe d'habitation, aides à la formation, prise en charge de factures d'eau, de gaz et d'électricité, bons vacances, tickets loisirs et accès à coût réduit ou gratuit à la piscine ou aux musées, épicerie sociale, banque alimentaire, bourses aux vêtements...

⁵⁵ « Fiscalité et tarification des services locaux : enquête sur la prise en compte des familles dans les communes et les structures intercommunales », UNAF, avril 2014. « Aides locales facultatives : recensement, analyse et impact au regard du déploiement du revenu de solidarité active, territoire d'Elbeuf, Seine-Maritime » Agence nouvelle des solidarités actives, janvier 2009. Mission parlementaire sur les droits connexes locaux dans le cadre de la généralisation du RSA. Sénateur Sylvie Desmarescaux, mai 2009.

⁵⁶ [« Les politiques sociales locales. L'action des villes pour les familles pauvres »](#), Yannick L'Horty, Informations sociales, 2006/2 n°130, pages 100 à 111.

⁵⁷ Chaque membre du ménage quels que soient son âge, la taille du foyer ou sa situation familiale, se voit attribuer une part, tenant ou non compte d'aménagements spécifiques envers les personnes invalides ou chargées de famille. Les parts attribuées aux enfants sont souvent variables en fonction de leur rang d'arrivée ou en fonction de leur âge. Les parts attribuées peuvent aussi être celles correspondant au foyer fiscal.

2.2.2 Pour les aides au logement : une base annuelle, commune aux prestations de la branche famille, utilisant les ressources N-2

- [82] Depuis le 1^{er} janvier 2009, les droits pour les prestations sous conditions de ressources servies par la branche famille (hors RSA et AAH pour les travailleurs en milieu ordinaire) sont ouverts du 1^{er} janvier de l'année au 31 décembre en fonction des revenus de l'année N-2 (dite année civile de référence) et en fonction de la situation familiale courante. À l'ouverture d'un droit, les revenus de l'année N-2 sont également recherchés.
- [83] Avant 2009, la période de paiement s'étendait du 1^{er} juillet au 30 juin de l'année suivante ; les revenus de l'année N-1 étaient retenus pour procéder à l'évaluation des droits. Cette réforme a permis de simplifier les démarches des allocataires en ayant recours aux données de l'administration fiscale pour connaître les ressources des bénéficiaires lors du renouvellement des droits (via un échange de fichiers entre administrations, voir annexe 4) ⁵⁸.
- [84] Outre les aides au logement, les prestations soumises à des conditions de ressources sur cette base annuelle sont :
- la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) ⁵⁹,
 - le complément familial (CF),
 - l'allocation de rentrée scolaire (ARS),
 - l'allocation aux adultes handicapés (AAH) ⁶⁰,
 - l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF) ⁶¹,
 - le complément pour frais de l'allocation journalière de présence parentale (AJPP),
 - les allocations familiales à compter du 1^{er} juillet 2015.

2.2.2.1 Une assiette ressources fondée sur le revenu net catégoriel⁶²

- [85] Les ressources servant au calcul des allocations logement sont les revenus nets catégoriels de l'année N-2 ⁶³ retenus pour l'établissement de l'impôt sur le revenu ⁶⁴ de l'allocataire, de son conjoint ou concubin. Pour les aides au logement seulement, les revenus des autres personnes (y compris enfants) ayant vécu au moins six mois au foyer du bénéficiaire au cours de l'année N-1 et s'y trouvant encore au moment de la demande ou au début de la période de paiement sont également pris en compte. Des revenus non imposables sont également retenus dans l'assiette ; certaines charges ou déductions complémentaires sont par ailleurs soustraites (voir encadré).

⁵⁸ Pour permettre la transition d'une période de calcul des droits à l'autre, les ressources des allocataires n'ont pas été révisées au 1^{er} juillet 2008. Les ressources de l'année 2006 ont servi au calcul des droits sur le second semestre de l'année 2008.

⁵⁹ Excepté le complément de libre choix d'activité (CLCA) et, depuis le 1^{er} janvier 2015, la prestation partagée d'éducation de l'enfant (PreParE) qui la remplace.

⁶⁰ Néanmoins, depuis le 1^{er} janvier 2011, lorsqu'un titulaire de l'AAH exerce une activité en milieu ordinaire, il doit déclarer ses revenus chaque trimestre avec une adaptation du niveau d'allocation chaque trimestre également.

⁶¹ Cotisations retraite de la sécurité sociale, payés directement par la caisse d'allocations familiales pour les bénéficiaires de certaines prestations familiales (CF et PAJE notamment) ne travaillant pas ou à temps partiel, et sous certaines conditions complémentaires (avoir la charge à domicile d'une personne handicapée notamment).

⁶² Source : article R.351-5 du code de la construction et de l'habitation pour l'APL et article R.831-6 du code de la sécurité sociale pour l'ALS et article D.542-10 du code de la sécurité sociale pour l'ALF.

⁶³ Une spécificité existe néanmoins pour les revenus agricoles (bénéfices agricoles). S'ils ne sont pas connus au moment de la demande ou du réexamen des droits, il est tenu compte des derniers revenus connus revalorisés par application du taux d'évolution, en moyenne annuelle, de l'indice général des prix à la consommation des ménages pour l'année civile de référence. La situation est néanmoins revue dès connaissance des ressources réelles de l'année de référence.

⁶⁴ Il peut néanmoins y avoir quelques écarts. Ainsi les arrérages de rentes viagères constituées en faveur d'une personne handicapée ne sont pas retenus dans le décompte des revenus.

Revenus net catégoriels

Les revenus nets catégoriels tiennent compte des abattements, déductions et majorations afférents à chacune des différentes catégories de revenus prises en compte pour le calcul de l'impôt sur le revenu (IR). Ainsi, sont appliqués :

- l'abattement forfaitaire au titre des frais professionnels de 10 % pour les salariés⁶⁵, pensionnés ou retraités ;
- les abattements supplémentaires propres à certaines professions ou situations (apprentis notamment) ;
- les abattements spécifiques aux revenus des non-salariés.

Revenus pris en compte au-delà du revenu net catégoriels

- les revenus perçus hors de France ou versés par une organisation internationale, quel que soit le lieu du domicile fiscal en année de référence ;
- les revenus taxés à un taux proportionnel ou soumis à un prélèvement libératoire de l'impôt sur le revenu ;
- les indemnités journalières d'accidents du travail et maladie professionnelle.

Exemple de charges ou déductions soustraites du revenu⁶⁶

- déficits de l'année de référence (uniquement)⁶⁷,
- les pensions alimentaires versées,
- l'abattement pour personne âgée pour les personnes nées antérieurement au 1^{er} janvier 1931,
- l'abattement pour personne invalide,
- cotisations volontaires de Sécurité sociale ou assimilées et d'épargne retraite,
- ...

[86] Les règles sont les mêmes pour l'ensemble des prestations servies sur une base annuelle par la branche famille. Néanmoins, il existe quelques différences entre prestations⁶⁸. Des ajustements spécifiques aux allocations logement existent également et sont évoqués ci-après.

[87] Les données de l'administration fiscale permettent le calcul de cette assiette à l'exception des revenus perçus à l'étranger et qui ne seraient pas imposables en France. Ces revenus ne sont pas connus de l'administration fiscale.

⁶⁵ Ou, le cas échéant, la déduction des frais professionnels réels.

⁶⁶ Selon les modalités prévues au code général des impôts (CGI).

⁶⁷ Les reports des déficits constatés au cours d'une année antérieure à l'année de référence ne sont pas pris en considération alors que la déduction est admise par l'administration fiscale.

⁶⁸ Sans nécessairement être exhaustif, on peut évoquer :

- l'abattement pour personne âgée qui est plus restrictif pour les allocations logement que pour les autres prestations,
- une déduction des revenus de frais de garde (dans la limite d'un montant fixé par arrêté) n'est possible que pour la détermination des droits à la PAJE,
- s'agissant de la condition d'âge des enfants, celle-ci varie selon la prestation : les enfants peuvent être considérés à charge de leur famille jusqu'à 18 ans pour l'allocation de rentrée scolaire, 20 ans pour la plupart des prestations familiales, 21 ans pour le complément familial et les aides au logement (22 ans dans les DOM),
- des abattements spécifiques sont opérés pour le calcul de l'AAH.

2.2.2.2 Des ajustements spécifiques sont appliqués pour les aides au logement

- [88] Des ajustements sur les ressources du foyer sont effectués, en amont du calcul des droits, pour tenir compte de situations particulières.
- [89] Ainsi, un abattement forfaitaire sur les ressources est appliqué en cas de double résidence du foyer pour raisons professionnelles⁶⁹ conduisant à des charges de loyer supplémentaires⁷⁰. Ce même abattement est opéré pour les allocataires isolés bénéficiant de l'APL, vivant en logement foyer et assumant ou contribuant à assumer financièrement des charges familiales. Pour les bénéficiaires de l'ALF, accédants à la propriété ou en logement foyer⁷¹, et assurant seuls la charge d'un ou plusieurs enfants⁷², un abattement dépendant du nombre d'enfants est aussi appliqué⁷³.
- [90] Il est également opéré un abattement sur les ressources perçues par les enfants de l'allocataire ou de son conjoint, les ascendants de l'allocataire ou de son conjoint âgés d'au moins 65 ans, ou d'au moins 60 ans en cas d'incapacité au travail, et vivant en foyer⁷⁴. Cet abattement est égal à 1,25 fois le niveau de l'allocation solidarité aux personnes âgées (ASPA)⁷⁵.
- [91] Par ailleurs, un abattement forfaitaire de 95 €⁷⁶ est opéré sur les ressources d'un couple lorsque les deux conjoints ont exercé une activité professionnelle au cours de l'année de référence⁷⁷.
- [92] Enfin, pour les étudiants et les accédants à la propriété, des planchers de ressources forfaitaires sont appliqués. Concernant les étudiants, il s'agit de tenir compte des transferts familiaux, difficilement appréhendables notamment lorsque l'étudiant est rattaché au foyer fiscal de ses parents, ce qui est la situation de plus des deux-tiers des étudiants percevant l'aide⁷⁸. Ce plancher de ressources est de 6 100 € pour un étudiant boursier et de 7 600 € pour un non boursier (en logement ordinaire)⁷⁹. Pour les accédants, ce plancher ou minimum de ressources est égal à 16,25 fois la mensualité réelle payée⁸⁰. Il est néanmoins fait dérogation de l'application de ce plancher lorsque l'allocataire, ou son conjoint, connaît une évolution de situation conduisant à l'application d'un abattement ou d'une neutralisation sur les ressources de l'année de référence (cf. infra) postérieurement à l'opération d'accession⁸¹.

⁶⁹ Ou de stage (études ou formation professionnelle).

⁷⁰ Cet abattement est fixé à 2 589 euros depuis le 1^{er} juillet 2007.

⁷¹ C'est-à-dire hors location en logement ordinaire.

⁷² Ou de personnes considérées comme à charge.

⁷³ Cet abattement est, depuis le 1^{er} juillet 2007, égal à 901 € pour les personnes seules qui assurent la charge d'un ou deux enfants (ou personnes à charges), et à 1350 € pour les personnes seules qui assurent la charge d'au moins trois enfants (ou personnes à charges).

⁷⁴ En application de la loi portant réforme des retraites et prévoyant le relèvement de l'âge d'annulation de la décote de 65 (pour les assurés nés à compter du 1^{er} juillet 1951) à 67 ans (pour les assurés nés à compter du 1^{er} janvier 1956), l'âge fixé jusqu'alors à 65 ans (60 ans en cas d'incapacité au travail) pour les ascendants vivant habituellement au foyer considérés comme à charge au regard des allocations logement est renvoyé à l'âge dit du taux plein prévu à l'article L161-17-2 du code de la sécurité sociale. De plus, le même abattement est appliqué pour les grands infirmes au sens de la législation de l'aide sociale vivant au foyer, sous réserve qu'ils soient ascendants, descendants ou collatéraux de l'allocataire ou de son conjoint.

⁷⁵ Soit un abattement sur leurs ressources annuelles de 12 000 euros depuis le 1^{er} octobre 2014.

⁷⁶ Depuis le 1^{er} juillet 2007.

⁷⁷ Dès lors que chacun des deux revenus correspondants a été au moins égal à 12 fois la valeur de la base mensuelle de calcul des allocations familiales (BMAF), soit 4874,52 euros depuis le 1^{er} avril 2014.

⁷⁸ Seules les pensions alimentaires reçues de leurs parents par les jeunes fiscalement non rattachés peuvent être aisément identifiées.

⁷⁹ Montants fixés par l'arrêté du 23 décembre 2013 et qui sont revalorisés chaque année. Ces montants sont respectivement de 4 900 euros et 5 900 euros en logement foyer.

⁸⁰ Pour les prêts postérieurs au 30 septembre 1992. Ce plancher était inférieur avant le 1^{er} juillet 2007.

⁸¹ Il est également fait dérogations de l'application de ce plancher lorsque, postérieurement à la date de signature du contrat de prêt et pendant la période d'accession en cours, le bénéficiaire ou son conjoint se trouve dans l'obligation

2.2.3 Une base ressources mal adaptée à certains changements de situation

2.2.3.1 Certains changements statutaires sont relativement bien appréhendés

- [93] Alors que ce sont les revenus de l'année N-2 qui servent de base au calcul des droits des différentes prestations familiales, les autres paramètres utiles (composition du foyer, enfants à charge, loyer) sont ceux constatés au moment du renouvellement ou de l'ouverture du droit⁸². De plus les changements de situation, qu'ils soient professionnels ou liés à la situation familiale, conduisent au recalcul des droits.
- [94] Un système d'abattement et de neutralisation des ressources de l'année de référence, commun à l'ensemble des prestations familiales, permet de prendre en considération en année N des changements de situation professionnelle ou familiale intervenus depuis l'année N-2 pour calculer les droits. Cela implique néanmoins que l'allocataire signale immédiatement à sa CAF l'ensemble de ses changements de situation.
- [95] Le tableau 8 présente la synthèse des cas de neutralisation et abattement sur les ressources de l'année de référence.

Tableau 8 : Principaux cas d'abattement et de neutralisation visant à prendre en compte une diminution de ressources entre l'année N-2 et l'année N

Cas ⁸³	Type de mesure	Ressources concernées	Dates d'effet	
			Début	Fin
Décès, divorce, séparation légale ou de fait	Neutralisation (100 %)	Toutes les ressources du conjoint ou concubin absent	Mois suivant l'évènement (M+1)	Mois au cours duquel la situation prend fin
Détention ou cessation d'activité professionnelle pour s'occuper d'un enfant de moins de 3 ans ou de plusieurs enfants	Neutralisation (100 %)	Ressources professionnelles, IJ de chômage et de sécurité sociale	Idem	Idem
Chômage total non indemnisé depuis au moins deux mois consécutifs de date à date (ou ASS ou ATA) ⁸⁴	Neutralisation (100 %)	Ressources professionnelles, IJ de chômage et de sécurité sociale	Idem	Idem
Bénéficiaire du RSA socle	Neutralisation (100 %)	Ressources professionnelles, IJ de chômage et de sécurité sociale	Idem	Mois suivant la fin du RSA socle.
Chômage indemnisé depuis au moins deux mois consécutifs de date à date ⁸⁵	Abattement (30 %)	Ressources professionnelles et IJ de sécurité sociale	Deuxième mois suivant l'évènement (M+2)	Mois au cours duquel il y a reprise de l'activité professionnelle

de cesser son activité professionnelle et est admis au bénéfice d'une pension d'invalidité, d'une rente accident du travail de l'allocation aux adultes handicapés.

⁸² Pour les allocations logement, lors du renouvellement des droits, c'est de fait le loyer du mois de juillet de l'année N-1 qui est retenu pour évaluer le niveau des prestations au 1^{er} janvier de l'année N.

⁸³ Dans les situations où un allocataire aurait droit à deux mesures de ce type, c'est celle qui est la plus avantageuse pour lui qui s'applique.

⁸⁴ Cas particulier des stagiaires en formation rémunérés qui ont leurs revenus neutralisés si le stage succède à une période de neutralisation pour chômage ou toute autre raison. Cas particulier également des inscrits au chômage effectuant une activité après une période de chômage total de deux mois de date à date ; maintien de la neutralisation :

- si maintien des indemnités chômage, quel que soit le nombre de jours indemnisés,
- si pas ou plus d'indemnité chômage : l'activité ne doit pas dépasser 77 heures par mois.

⁸⁵ Mêmes cas particuliers que pour les mesures de neutralisation ci-dessus.

Chômage partiel pendant au moins 40 heures sur deux mois consécutifs	Abattement (30 %)	Ressources professionnelles et IJ de sécurité sociale	Deuxième mois suivant l'évènement (M+2)	Mois au cours duquel il y a reprise de l'activité professionnelle
Cessation d'activité professionnelle avec admission au bénéfice : - d'un avantage vieillesse - d'une pension d'invalidité - d'une rente accident du travail - de l'AAH ou de la PCH	Abattement (30 %)	Ressources professionnelles, IJ de chômage et de sécurité sociale et les préretraites	Mois suivant la réunion des deux conditions (M+1)	Mois au cours duquel une des deux conditions n'est plus remplie
Interruption pendant au moins 6 mois de l'activité professionnelle pour longue maladie (ALD ou grave maladie)	Abattement (30 %) même si maintien conventionnel du salaire	Ressources professionnelles, IJ de chômage et de sécurité sociale	Mois suivant l'expiration du délai de 6 mois si attestation de l'assurance maladie	Mois au cours duquel il y a reprise de l'activité professionnelle (même thérapeutique) ⁸⁶

Source : DSS, CNAF.

[96] Ainsi, il n'est plus tenu compte, dès le mois suivant l'évènement, des ressources du conjoint ou concubin en cas de décès, de divorce ou d'absence du foyer en raison d'une décision de justice autorisant la résidence séparée, ou en raison d'une séparation de fait. Les ressources (N-2) d'un nouveau conjoint s'installant (ou revenant) au foyer sont aussi ajoutées à compter du premier jour du mois civil suivant celui au cours duquel intervient la nouvelle situation familiale. En revanche les pensions de réversion versées suite à décès ne seront prises en compte que deux années après lorsqu'elles intégreront les revenus de l'année de référence.

[97] En cas d'augmentation du nombre d'enfants et autres personnes vivant au foyer (à charge ou non), les ressources de ces personnes ne sont prises en compte qu'au 1^{er} janvier suivant lors du renouvellement du droit à condition qu'elles justifient de plus de 6 mois de présence au foyer au cours de l'année civile précédente. En revanche, en cas de diminution du nombre d'enfants (ou autres personnes vivant au foyer), leurs ressources, si ces personnes sont considérées à charge de l'allocataire, ne sont plus prises en compte dès le mois de l'évènement⁸⁷. Pour les personnes qui ne sont pas considérées à charge, la modification des ressources prises en compte intervient le mois suivant l'évènement. L'évolution du nombre de personnes en charge modifie néanmoins le montant de l'allocation due compte-tenu des barèmes des aides au logement (loyers plafonds, ...). Ainsi, la prise en compte de l'évolution de la composition du foyer conduit à une révision en deux temps du droit :

- le mois suivant pour la détermination du nombre de parts et des plafonds de loyers et de charges,
- au 1^{er} janvier de l'année qui suit la condition de la présence au foyer au moins 6 mois pour la prise en compte des revenus de personnes vivant au sein du foyer.

[98] Les changements de situation familiale conduisent donc à une adaptation rapide des droits. Une adaptation en deux temps des droits, comme évoquée ci-dessus, peut néanmoins être perçue comme complexe et source d'incompréhensions.

⁸⁶ Si une rechute intervient dans les 6 premiers mois, l'abattement reprend le mois suivant. Si une rechute intervient après 6 mois, application du régime de droit commun : attente de 6 mois pour le bénéfice de la mesure.

⁸⁷ En cas de décès, la modification intervient le mois suivant.

[99] Concernant les changements de situation professionnelle, comme indiqué dans le tableau ci-dessus, il n'est pas tenu compte des ressources professionnelles ni des allocations chômage ou des indemnités journalières de sécurité sociale (neutralisation des ressources) de l'allocataire ou du conjoint ou concubin :

- cessant son activité pour se consacrer à un enfant de moins de 3 ans ou à plusieurs enfants,
- détenu,
- en situation de chômage non indemnisé de minimum deux mois consécutifs complets⁸⁸, ou indemnisé au titre de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) ou temporaire d'attente (ATA) sur la même durée.

[100] La neutralisation des ressources est effectuée le premier jour du mois suivant la prise d'effet et s'arrête le premier jour du mois de la fin de la situation.

Exemple

Cessation d'activité professionnelle le 15 avril

Inscription à Pôle emploi : 30 avril

Calcul des 2 mois consécutifs : 15 avril au 14 juin

Au 14 juin, l'allocataire est toujours inscrit à Pôle emploi et n'a pas repris d'activité

Date d'application de la mesure de neutralisation : 1^{er} mai

Reprise d'activité le 28 septembre

Date de fin d'application de la mesure de neutralisation : 1^{er} septembre

[101] S'agissant des bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA), lorsque les ressources du foyer prises en compte pour le calcul du RSA n'excèdent pas le montant minimum garanti (montant équivalent au RSA-socle), il n'est pas tenu compte le mois suivant des revenus d'activité professionnelle, ni des allocations chômage ou des indemnités journalières de Sécurité sociale perçues durant l'année de référence (neutralisation). En revanche, la perception du seul RSA activité ne permet pas une neutralisation des ressources.

[102] Outre une neutralisation, un abattement de 30% peut être opéré sur les revenus de l'année de référence d'activité professionnelle, auxquels sont assimilées les indemnités journalières de sécurité sociale, pour un allocataire ou son conjoint :

- en cas de chômage pendant au moins deux mois complets indemnisé⁸⁹ ou rémunéré au titre des allocations de formation ;
- lors de l'admission au bénéfice d'un avantage de vieillesse (passage à la retraite ou préretraite totale), d'une pension d'invalidité, d'une rente accident du travail (AT), de l'allocation aux adultes handicapés (AAH), et en cas de maladie lorsque l'interruption de l'activité professionnelle excède six mois.

[103] L'abattement de 30% des ressources de l'année de référence n'est pas effectué le même mois selon les situations : le deuxième mois suivant de la prise d'effet pour les situations de chômage et le mois suivant pour les autres cas. Il s'arrête, dans tous les cas, le mois où la situation prend fin.

⁸⁸ Les délais de carence et le différé d'indemnisation ne permettent pas de mesure de neutralisation des ressources. En revanche, l'absence d'indemnisation due à une démission permet la neutralisation.

⁸⁹ Y compris chômage partiel de plus de 40 heures sur 2 mois. Les délais de carence et le différé d'indemnisation ne sont pas assimilés à une période de chômage indemnisé.

- [104] Après une période de chômage total de deux mois, la neutralisation ou l'abattement peuvent néanmoins être maintenus dans certains cas : reprise d'activité inférieure à 77 heures par mois ou si l'activité ne peut pas être appréciée en nombre d'heures (travailleur indépendant notamment)⁹⁰ ou pendant les stages de formation professionnelle associés au chômage. Les travailleurs indépendants créateurs d'entreprise peuvent également se voir appliquer ces mesures à la suite d'une période de chômage d'au moins deux mois⁹¹. En revanche, si les conditions de neutralisation ne sont plus remplies au titre d'un mois civil, deux nouveaux mois complets de chômage sont nécessaires pour pouvoir appliquer à nouveau une neutralisation des ressources.

2.2.3.2 L'évaluation forfaitaire conduit, pour certains cas bien identifiés, à estimer le revenu de référence non pas sur la base des revenus N-2 mais sur le revenu du mois précédent l'ouverture de droits

- [105] Afin d'éviter des effets d'aubaine en cas de forte croissance du revenu entre l'année N-2 et l'année N, un mécanisme d'évaluation forfaitaire des ressources a été instauré à l'ouverture des droits pour l'ensemble des prestations familiales⁹². Ce mécanisme ne concerne néanmoins pas les bénéficiaires du RSA socle ni ceux touchant l'AAH⁹³. Elle ne concerne pas foyers dont l'allocataire, et l'éventuel conjoint ou concubin, n'ont exercé aucune activité professionnelle le mois précédant l'ouverture de droit⁹⁴. Elle ne s'applique pas davantage aux allocataires ayant le statut d'étudiant le mois de référence. L'évaluation forfaitaire est une reconstitution fictive des ressources du foyer au moment de l'ouverture du droit qui se substitue aux ressources réelles de l'année de référence.
- [106] Elle s'applique lorsque, au titre de l'année de référence, la totalité des ressources des deux conjoints ou concubins ou de la personne seule, l'année de référence, est inférieure ou égale à 1 015 fois le SMIC brut horaire au 31 décembre⁹⁵. Toutefois, ce dispositif ne concerne pas les jeunes de moins de 25 ans s'ils perçoivent une rémunération nette mensuelle inférieure à 1 290,13 euros pour une personne seule, et 1 935,20 euros pour un couple⁹⁶, ou s'ils sont employeurs ou travailleurs indépendants.
- [107] Elle s'applique également automatiquement, quel que soit le montant des ressources réelles de l'année de référence, lors du premier renouvellement des droits si une évaluation forfaitaire a été opérée à l'ouverture des droits et si la condition d'activité est remplie. Elle s'applique enfin aux renouvellements suivants en cas d'absence de ressources pour l'année de référence et à nouveau si la condition d'activité est remplie.

⁹⁰ Pour ces deux cas, uniquement après une période de chômage non indemnisée ou après épuisement des droits à indemnisation chômage.

⁹¹ Même si ceux-ci perçoivent l'ACCRE-ASS (les ressources N-2 sont neutralisées) ou les allocations chômage (ARE) (les ressources N-2 restent abattues de 30%).

⁹² Ce mécanisme a été instauré en 1997.

⁹³ L'évaluation forfaitaire n'est pas non plus appliquée lorsque le conjoint, ou le concubin, d'un allocataire est bénéficiaire de l'AAH.

⁹⁴ Ou au mois de novembre pour les renouvellements de droit (qui s'effectuent au 1^{er} janvier).

⁹⁵ Soit 9571,45 € pour les ouvertures de droits opérées en 2015.

⁹⁶ Montants utilisés pour les évaluations forfaitaires réalisées en 2015.

- [108] L'évaluation forfaitaire est calculée sur la base des seuls revenus d'activité professionnelle et correspond à 12 fois le salaire mensuel du mois qui précède l'ouverture du droit⁹⁷ s'il s'agit d'un salarié, ou 1 500 fois le SMIC brut horaire au 1^{er} juillet qui précède la date d'ouverture du droit⁹⁸ s'il s'agit d'un employeur ou d'un travailleur indépendant. Elle se substitue à tous les revenus de l'année de référence (y compris pensions alimentaires, revenus de capitaux...). Les abattements fiscaux lui sont appliqués (10% pour les salaires) ainsi que les abattements spécifiques évoqués au sein des parties 2.2.2.1 et 2.2.2.2. Les mécanismes de neutralisation ou d'abattement de 30% lui sont également applicables. En revanche, les frais réels, les déficits ainsi que les autres exonérations fiscales de l'année de référence ne sont pas déduits des ressources évaluées (notamment les exonérations des apprentis, des assistantes maternelles...).
- [109] Ces évaluations forfaitaires concernent néanmoins un public beaucoup plus réduit (en décembre 2010, 1,7% des allocataires du secteur locatif, soit 90 000 allocataires)⁹⁹ que les abattements et neutralisations.

2.2.3.3 Les évolutions de situation familiale et professionnelle conduisent de fait à des adaptations permanentes des prestations versées

- [110] Le recours aux mécanismes d'abattement ou de neutralisation de ressources et d'évaluation forfaitaire s'est fortement accru au fil des années. En décembre 2006, ces mesures étaient presque deux fois moins fréquentes puisque 18% seulement des bénéficiaires des aides au logement faisaient l'objet d'une mesure d'abattement, de neutralisation ou d'évaluation forfaitaire¹⁰⁰. En décembre 2013, 28% des allocataires, soit 1,74 million d'allocataires, étaient concernés par une mesure d'abattement ou de neutralisation¹⁰¹. La forte croissance que l'on peut observer peut être attribuée à une instabilité croissante des statuts des allocataires, mais aussi à la réforme de 2009, qui a accru de six mois l'écart moyen entre la date des ressources prises en compte et la date de versement des droits.
- [111] Selon une étude récente de la CNAF¹⁰², parmi les foyers allocataires présents toute l'année, toutes prestations confondues, 26,8% ont connu, au cours de l'année 2014, au moins un changement de situation (Tableau 9 : 9). 10,9 % connaissent au moins un changement de situation familiale : 3,6% en raison d'une modification du nombre d'adultes dans le foyer (1,7% une union et 2,1% une séparation) et 8,1% en raison d'une évolution du nombre d'enfants dans le foyer (5,0% de hausses et 3,5% de baisses du nombre d'enfants inclus dans le calcul des prestations¹⁰³). 19,9 % connaissent au moins un changement de situation professionnelle¹⁰⁴ : 6,0% voient au moins une mesure d'abattement déclenchée et 4,2% annulée en cours d'année tandis que 9,7% voient au moins une mesure de neutralisation déclenchée et 8,8% annulée en cours d'année.

⁹⁷ Sur la base d'un mois complet éventuellement reconstitué si l'activité a été incomplète (début d'activité, maladie, maternité, accidents du travail, maladie professionnelle).

⁹⁸ Soit 14 295 € pour les ouvertures de droits opérées en 2015.

⁹⁹ Source : rapport thématique n°1 du rapport d'évaluation des aides personnelles au logement (IGAS, mai 2012) <http://www.igas.gouv.fr/spip.php?article271>.

¹⁰⁰ Source : CNAF, citée dans une note de la DSS du 8 avril 2008.

¹⁰¹ Source : CNAF, fascicules « Prestations légales, aides au logement et revenu de solidarité active au 31 décembre 2013 »,

¹⁰² Changements infra annuels de situation des allocataires selon leurs caractéristiques, note DSPDA 2015-013.

¹⁰³ La hausse du nombre d'enfants est le plus souvent liée à une naissance. Sa baisse peut être liée au départ d'un enfant du foyer allocataire ou bien à l'avancement en âge de l'enfant qui le fait sortir du champ d'enfant à charge.

¹⁰⁴ Seuls les changements déclenchant, ou annulant, une mesure d'abattement ou de neutralisation sont comptabilisés.

- [112] Pour les seules aides au logement, la part des foyers connaissant au moins un changement de situation en cours d'année est de 32,8 % parmi les 68 % de foyers présents en début et fin d'année (Tableau 9 :), 13,5% connaissent même plusieurs changements dans l'année. Près de 26% sont concernés par au moins un changement de situation professionnelle (plus de 10% connaissent plusieurs changements) et 12% par au moins un changement de situation familiale. Il est également à noter que près de la moitié (47,8%) des foyers présents en début et fin de période dont l'âge de l'allocataire est compris entre 25 et 40 ans connaissent des changements de situation. De même, la moitié des couples présents sur toute l'année font face à des changements de situation contre un quart des personnes seules (voir Tableau 10 :).
- [113] Des exploitations de données opérées par la CCMSA aboutissent à des résultats relativement équivalents pour les prestations de la branche famille servies par les caisses de la MSA. 20% des foyers sont concernés par au moins un changement de situation entre le premier et second semestre 2014, et près de 24% hors retraités¹⁰⁵. Près de 4% des foyers connaissent plus d'un changement entre les deux semestres. Les changements sont très majoritairement liés à des causes professionnelles (changement de la nature de l'activité ou variation du revenu pris en compte).
- [114] La CCMSA a également analysé les variations de niveau des aides au logement versées (hors changement de loyer). Le nombre de foyers concernés est relativement modeste mais permet néanmoins d'illustrer les changements de situation. Plus de 8% des foyers connaissent une variation d'allocation logement entre le premier et le second semestre 2014, plus de 15% si on exclut les retraités. Les variations d'allocation logement peuvent être importantes. Dans près de 30% des cas, les baisses d'allocation réduisent de plus de 50% le niveau de la prestation. Dans environ 40% des cas de hausse, l'allocation augmente de plus de 50% (et dans plus de 20%, l'augmentation dépasse les 100%) (voir Tableau 11 :).

Tableau 9 : Part des foyers connaissant un changement de situation en cours d'année - année 2014

Champ	Type de parcours durant l'année	Nombre de foyers totaux ¹⁰⁶	Situation familiale	Situation professionnelle	Ensemble des changements
TOUTES PRESTATIONS LÉGALES	entrants	1 826 543	12,0%	13,8%	22,6%
	présents début+fin	9 061 473	10,9%	19,9%	26,8%
	passants	459 166	2,6%	8,5%	10,4%
	sortants	1 718 859	3,9%	11,5%	14,1%
	Ensemble	13 066 041			
Aides au logement	Entrants	1 149 288	4,8%	12,6%	15,6%
	présents début+fin	5 218 394	12,4%	25,8%	32,8%
	Passants	236 637	2,1%	6,7%	8,1%
	Sortants	1 122 531	3,8%	10,3%	12,7%
	Ensemble	7 726 850			
RSA	entrants	425 887	8,2%	25,2%	30,6%
	présents début+fin	2 012 468	12,6%	40,7%	47,1%
	passants	139 010	3,1%	18,0%	20,1%
	sortants	290 513	5,7%	35,9%	39,0%
	Ensemble	2 867 878			

Source : CNAF/DSER, fichiers statistiques AllNat

¹⁰⁵ La statistique est obtenue en comparant la situation des foyers à la fin de chacun des deux semestres.

¹⁰⁶ Foyers allocataires ayant perçu au moins sur un mois une prestation légale versable.

Tableau 10 : Part des foyers allocataires d'aides au logement connaissant au moins un changement de situation en cours d'année (selon leurs caractéristiques en décembre 2013) - année 2014

Type de parcours durant l'année	Caractéristique	Situation familiale	Situation professionnelle	Ensemble des changements
présents début+fin	sans enfants	5,4%	17,0%	20,3%
	un enfant	19,8%	36,1%	46,5%
	2 enfants ou +	21,0%	35,9%	47,9%
sortants	sans enfants	1,8%	7,4%	8,6%
	un enfant	10,4%	20,6%	26,6%
	2 enfants ou +	19,0%	30,2%	41,4%
présents début+fin	Célibataire	7,8%	19,4%	24,2%
	Couple	22,0%	38,9%	50,5%
sortants	Célibataire	2,4%	8,1%	9,7%
	Couple	11,0%	20,8%	27,1%
présents début+fin	Moins de 25 ans	11,0%	14,5%	20,9%
	Entre 25 et 39 ans	17,3%	39,5%	47,8%
	Entre 40 et 59 ans	13,7%	26,8%	35,5%
	60 ans et plus	2,5%	6,7%	8,7%
sortants	Moins de 25 ans	1,9%	3,9%	5,2%
	Entre 25 et 39 ans	5,2%	16,8%	19,6%
	Entre 40 et 59 ans	6,9%	16,4%	20,9%
	60 ans et plus	1,4%	2,9%	4,1%

Source : Source : CNAF/DSER, fichiers statistiques AllNat

Tableau 11 : Déciles des changements du niveau de l'allocation logement¹⁰⁷ (positifs ou négatifs)
(en variations de niveau d'aide en % du niveau de la prestation en première période)

Décile	écart négatif	écart positif
D1	-77%	6%
D2	-60%	14%
D3	-46%	20%
D4	-37%	30%
Médiane	-28%	42%
D6	-22%	61%
D7	-16%	91%
D8	-12%	147%
D9	-7%	303%

Source : CCMSA, pour les 18310 familles concernées.

¹⁰⁷ Pour les familles connaissant une variation de niveau de prestation.

2.2.3.4 De nombreuses situations sont mal appréhendées par les mécanismes en place

- [115] Le fait que ces mesures ne couvrent pas certains cas de diminution des ressources est l'une des principales critiques adressées au dispositif. Seul le statut de l'allocataire est pris en compte et non la baisse de ses ressources. Ainsi, le chômage partiel donne lieu à abattement, mais ce n'est pas le cas d'une perte de revenu engendrée par une baisse du nombre de jours ou d'heures travaillés¹⁰⁸, souhaitée ou subie, une perte de primes, *etc.* De même, une perte d'emploi suivie d'une reprise d'emploi à un niveau inférieur de rémunération, ou la perception d'indemnités journalières pour maladie d'une durée inférieure à six mois ne sont pas prises en compte.
- [116] Le niveau d'abattement forfaitaire de 30% n'est pas non plus nécessairement adapté à la situation de chaque allocataire. Pour ce qui est des salariés, même si le taux de remplacement (allocation chômage sur salaire net) est en moyenne de 71%¹⁰⁹, il varie assez fortement. Au voisinage du SMIC il est plutôt de 77% et augmente au fur et à mesure que le niveau de rémunération antérieur baisse (jusqu'à plus de 90% pour un salaire de moins de 500 euros). Ce taux de remplacement peut être encore plus élevé lorsqu'un chômeur cumule son allocation logement et un revenu professionnel¹¹⁰. Un taux d'abattement de 30%, pour les allocataires des aides au logement connaissant une période chômage indemnisé, apparaît ainsi relativement avantageux. Dans le cas du passage à la retraite, le taux de remplacement (pension de retraite/moyenne des derniers salaires) se situe également en moyenne autour de 78% (taux médian, carrières complètes et incomplètes) voire plus important pour des revenus au niveau du SMIC ou inférieurs. Cependant, pour les femmes à carrière incomplète, ce taux ressort plutôt entre 70% et 75%¹¹¹.
- [117] A l'inverse, lors d'une reprise d'activité faisant suite à une période de chômage, l'abattement est supprimé sans tenir compte du nouveau niveau de revenu. Les aides au logement octroyées peuvent de ce fait être relativement déconnectées de la situation réelle de l'allocataire. L'application intermittente des abattements, en particulier lors de périodes discontinues d'emploi peut ainsi conduire, certains mois, à une perte d'aide supérieure au gain de revenu, et donc à un « taux marginal d'imposition » supérieur à 100%.
- [118] En outre, les dates d'effet du bénéfice et de la fin de ces mesures sont défavorables aux allocataires et d'application complexe : leur bénéfice commence un mois (en cas de neutralisation) ou deux mois (en cas d'abattement) après le fait générateur, mais prend fin le mois de la reprise d'activité. Cela constitue une des critiques importantes adressées au dispositif actuel lors des entretiens.
- [119] De plus, la mesure à appliquer est déterminée par la situation en cours au dernier jour du deuxième mois suivant le fait générateur. Deux pertes de revenu voisines peuvent dès lors avoir des conséquences très différentes sur le montant de l'aide, comme le montre l'exemple suivant tiré du suivi législatif de la CNAF.

¹⁰⁸ Réduction du nombre d'heures supplémentaires, contrats courts successifs conduisant à une réduction du temps travaillé...

¹⁰⁹ Eclairages, études et analyses, n°9, novembre 2014. UNEDIC.

¹¹⁰ La révision des taux d'effort abusifs supportés par les locataires modestes, Haut Conseil de la Famille, septembre 2013.

¹¹¹ Les taux de remplacement du salaire par la retraite pour la génération 1942, Virginie Andrieux et Cécile Chantel, dossier Solidarité et Santé, n°33, 2012, DREES.

Exemple des conséquences des dates d'effet sur des mesures successives

Cas n°1 : Chômage non indemnisé du 15/09 au 02/11 puis indemnisé à compter du 03/11 : au dernier jour du deuxième mois, la situation ouvre droit à un abattement ; cette situation ayant débuté en novembre, l'abattement n'a lieu qu'en janvier.

Cas n°2 : Chômage non indemnisé du 15/09 au 14/11 puis indemnisé à partir du 15/11 : au dernier jour du deuxième mois, la situation ouvre droit à une neutralisation puisqu'à la différence du cas précédent le chômage non indemnisé a duré deux mois ; cette situation ayant débuté en septembre, la neutralisation aura lieu dès octobre ; en novembre, la situation ouvrant droit à la neutralisation se termine mais laisse place à une situation ouvrant droit à un abattement qui sera donc appliqué dès novembre.

Ainsi alors que la situation des deux allocataires est assez similaire (dans le premier cas, l'allocataire bénéficie de 12 jours d'indemnisation supplémentaire), les conséquences sont très éloignées sur le mode de calcul de l'aide.

SOURCE : Suivi législatif « Ressources » de la CNAF

- [120] En cas de chômage partiel, l'abattement n'est applicable que si l'allocataire a connu au moins 40 heures de chômage sur deux mois. Le bénéfice de l'abattement peut donc être accordé puis retiré plusieurs fois dans la même année si les situations de chômage partiel se renouvellent avec néanmoins des durées variables, comme le montre l'exemple suivant, également tiré du suivi législatif de la CNAF. Le seuil de durée de chômage partiel nécessaire pour l'obtention de l'abattement conduit à une variabilité importante du niveau de l'aide perçue.

Schéma 1 : Exemple de la variabilité des mesures d'abattement applicables en chômage partiel

Durée de chômage partiel sur 2 mois		Mesure applicable
Partiel		
Janvier	15 h	40 h
	+	
Février	25 h	Abattement mars (M+ 2)
Ensuite le calcul au mois le mois commence à compter de mars, mois du début de la mesure d'abattement (M + 2)		
Mars	20 h	29 h
	+	
Avril	9 h	29 h < 40 h fin d'abattement
	+	
		39 h
Mai	30 h	
	+	30 h
Juin	00 h	
	+	45 h
Juillet	45 h	
	+	50 h
Août	5 h	
Ensuite le calcul au mois le mois commence à compter de septembre, mois du début de la mesure d'abattement (M + 2)		(M + 2) Pas de l'abattement en août en raison de l'absence de chômage partiel indemnisé sur juin
Septembre	10 h	Reprise de l'abattement en septembre (M +2)
	+ 40 h	
Octobre	30 h	Abattement
	+	
		35 h
Novembre	5 h	
		< 40 h fin de l'abattement en novembre

Source : CNAF, suivi législatif « Ressources »

[121] Le dispositif de l'évaluation forfaitaire a également été fortement critiqué lors des entretiens effectués par la mission, notamment par le Défenseur des droits¹¹².

¹¹² Cf. note du 31 janvier 2012 du défenseur des droits.

- [122] D'une part, il présente un effet de seuil très important qui peut conduire à de fortes iniquités : l'aide peut s'avérer très différente selon que le revenu en N-2 est inférieur ou supérieur au seuil applicable. Un ménage avec des revenus N-2 légèrement au-dessus du seuil, pourra bénéficier d'une aide au logement proche du maximum alors qu'un foyer de salariés à qui l'évaluation forfaitaire est appliquée pourra avoir une aide beaucoup plus faible, voire nulle, selon le niveau de revenu le mois qui sert de référence. Le dispositif est donc pénalisant pour la reprise d'activité : la perte de prestations (aides au logement mais également autres prestations familiales) peut être supérieure au gain de revenu du travail, surtout si la reprise n'est pas durable.
- [123] Le montant de l'aide dépend de plus du « hasard calendaire », puisque le revenu retenu est celui du mois précédant l'ouverture du droit ou du mois de novembre (pour les renouvellements de droit), mois qui peut ne pas être représentatif du revenu mensuel moyen de l'individu, ce qui est fréquent en cas de travail intermittent.
- [124] Pour les non salariés, en cas d'application de l'évaluation forfaitaire, le montant de prestation est indépendant des ressources réelles, un niveau forfaitaire de revenu étant appliqué. Il y a une forme de présomption d'augmentation de ressources entre N-2 et N pour ces ménages puisque le niveau de revenu retenu pour le calcul des droits est supérieur au seuil qui conduit à l'application de l'évaluation forfaitaire¹¹³.
- [125] Enfin, le dispositif pénalise les bénéficiaires d'avantages fiscaux spécifiques (tels que les apprentis ou les assistantes maternelles¹¹⁴). Ces avantages peuvent en effet réduire le revenu imposable de l'année N-2 en dessous du seuil de déclenchement de l'évaluation forfaitaire alors que le ménage n'est pas dans une situation d'augmentation de ressources particulière. La pénalisation est d'autant plus importante que les abattements spécifiques retenus pour le calcul du revenu imposable pour ces statuts (apprentis, assistantes maternelles...) ne sont pas repris dans le cadre de l'évaluation forfaitaire.

2.3 Une base ressources dont la complexité de gestion peut fragiliser certains publics

- [126] La gestion des droits pour les prestations familiales, l'AAH, le RSA, le RSO¹¹⁵ et les allocations logements est opérée par les caisses de la branche famille, composée de 102 caisses d'allocations familiales (CAF)¹¹⁶ et de 35 caisses de la MSA¹¹⁷ (pour prestations familiales des allocataires du régime agricole), réparties sur l'ensemble du territoire. Cette gestion concerne plus de 12 millions de foyers et couvre environ 32 millions de personnes¹¹⁸ et représente plus de 83,6 milliards d'euros de prestations versées en 2013. Les aides au logement concernent plus de la moitié de ces allocataires. Leur gestion est opérée par les 34 000 agents de la branche famille du régime général et une partie des 16 600 agents de la MSA, guichet unique pour l'ensemble des risques¹¹⁹.

¹¹³ Le niveau de revenu forfaitaire appliqué est de 1500 fois le SMIC horaire brut (au 1^{er} juillet qui précède la date d'ouverture du droit) lorsque le revenu N-2 est inférieur à 1015 fois le SMIC brut horaire de l'année de référence.

¹¹⁴ Le revenu des apprentis est exonéré d'impôt sur le revenu jusqu'au niveau du SMIC.

¹¹⁵ Revenu de solidarité (pour les résidents dans un département d'outre-mer ou à Saint-Pierre et Miquelon) ; il s'agit d'une allocation de remplacement pour les bénéficiaires du RSA âgés entre 55 et 65 ans avant de faire valoir leurs droits à retraite.

¹¹⁶ Et environ 2000 lieux d'accueil.

¹¹⁷ Et 235 agences de proximité pour l'accueil du public.

¹¹⁸ Données 2013. Sources : rapports d'activité de la CNAF et de la MSA.

¹¹⁹ Source : [Le cahier des ressources humaines du régime général, de la MSA et du RSI, n°9, décembre 2014.](#)

2.3.1 Des efforts en matière de qualité de service et une dématérialisation des échanges avec les allocataires en forte progression

- [127] Les demandes de prestations peuvent aujourd'hui s'effectuer soit via les guichets d'accueil, soit, pour certaines, sous une forme dématérialisée via les services en ligne accessibles par les sites www.caf.fr¹²⁰ et www.msa.fr. Les formulaires de demandes de prestations sont également accessibles directement à partir de ces mêmes sites. Des bornes internet (points d'accueil numériques) sont proposées au sein des agences d'accueil avec, selon les caisses, des agents dédiés ou non pour aider à l'utilisation de ces bornes. Les sites permettent aussi d'effectuer les déclarations de changement de situation et les déclarations de revenus lorsque nécessaire : déclaration trimestrielle de ressources pour percevoir le RSA¹²¹ ou déclarations annuelles de ressources pour les prestations familiales sous conditions de ressources lorsque les échanges d'informations avec la DGFIP ne permettent pas de reconstituer les revenus des allocataires (cf. *infra* et annexe 4).
- [128] Les allocataires ont donc le choix sur les modalités permettant d'effectuer les démarches. Les capacités de procéder à des demandes d'ouverture ou de renouvellement de droits de manière totalement dématérialisée sont cependant très récentes ou encore en cours de développement. Néanmoins, depuis 2013, les demandes d'allocation logement pour les étudiants peuvent être réalisées de manière entièrement dématérialisée, ce qui n'empêche pas la transmission de documents par courrier. Les caisses ont par ailleurs engagé une démarche de réduction du nombre de pièces demandées aux allocataires. Ainsi, depuis 2013 pour les étudiants, et 2014 pour l'ensemble de la population, les allocataires logés dans le parc privé n'ont plus besoin d'envoyer de document¹²². Les allocataires n'ont plus, depuis le début de l'année 2015, à transmettre de RIB papier grâce à un accès direct et systématique des organismes de sécurité sociale au fichier FICоба de la DGFIP.
- [129] Les démarches effectivement totalement dématérialisées, récemment encore minoritaires, devraient devenir désormais beaucoup plus courantes. La convention d'objectifs et de gestion (COG) 2013-2017 signée entre l'Etat et la CNAF vise à augmenter la part des démarches réalisées par voie dématérialisée avec un objectif de plus de 40% à l'horizon 2017¹²³. A fin 2013, le taux de déclarations annuelles de ressources effectuées par téléprocédure ou échange (avec la DGFIP) s'élevait à 86,7%. Le taux de déclarations trimestrielles des ressources RSA effectuées par téléprocédure était quant à lui de 48,6% en 2013. Concernant les déclarations de changement de situation effectuées par téléprocédure, leur part s'élevait à 46,3% pour l'année 2013. Le taux de déclaration des demandes d'allocations logement effectuées par téléprocédure était de 24,4% en 2013 et dépassait les 40% à fin 2014¹²⁴. Enfin, l'application mobile CAF-Mon Compte déployée en janvier 2014, devrait renforcer la simplification des démarches pour les demandeurs d'aide au logement puisque ceux-ci peuvent désormais suivre le traitement de leur dossier directement à partir de leur smartphone.

¹²⁰ Le site Caf.fr est l'un des sites les plus consultés de la sphère publique, et l'un des mieux notés de la sphère sociale.

¹²¹ Ou l'AAH pour les allocataires travaillant en milieu ordinaire.

¹²² Les étudiants hébergés chez un bailleur social (HLM, CROUS) doivent tout de même envoyer leur attestation de loyer complétée par le bailleur. La transmission peut se faire sous forme numérisée (y compris en prenant une photo du document avec un smartphone) pour les étudiants déjà allocataires. Dans le parc privé, des contrôles auprès des bailleurs et des allocataires se sont substitués à la demande de pièces justificatives.

¹²³ Source [COG de la CNAF 2013 – 2017](#).

¹²⁴ Source : dossier de presse du secrétariat d'Etat chargé de la réforme de l'Etat et de la simplification : [Le numérique pour transformer l'Etat](#).

- [130] Au-delà de l'offre de services dématérialisés, les caisses ont des objectifs en matière de qualité de service visant à simplifier les démarches des allocataires. Ainsi, les temps d'attente aux points d'accueil physique sont, dans environ 88% des cas, inférieurs à 20 minutes (résultat 2013). Par ailleurs, plus de 93% des dossiers de demandes RSA et AAH étaient traités en 2013 en moins de 10 jours. En revanche, les délais de traitement des pièces reçues apparaissent en 2013 en deçà des objectifs avec seulement 76 % des pièces traitées en moins de 15 jours ouvrés (et 79% en 2012) pour un objectif inscrit au sein des conventions d'objectif et de gestion de 85%¹²⁵. Néanmoins, on observe une forte hétérogénéité entre caisses. Ainsi, en 2011, si près de 60% des CAF respectent l'objectif de 85%, 33% ont un résultat supérieur à 95%, et parallèlement, 30% des CAF ont un résultat inférieur à 75% (la moyenne nationale est à 80%)¹²⁶.

2.3.2 Une détermination des droits complexe et générant de nombreux indus et rappels

- [131] Malgré les efforts précédemment décrits, la complexité des bases ressources (cf. *supra*), des dates d'effets en cas de changement de situation, et la multiplicité des règles existantes selon les prestations rendent la gestion des droits relativement complexe à la fois pour les allocataires mais également pour les techniciens des caisses qui ont en charge l'accueil des publics ou la liquidation des droits¹²⁷. Cette complexité est d'autant plus prégnante qu'elle s'opère dans le champ de prestations de masse (au regard du nombre d'allocataires concernés¹²⁸). Par ailleurs, le besoin de déclarer un changement de situation n'apparaît pas toujours évident pour les allocataires qui n'ont pas nécessairement la connaissance que cela peut modifier leurs droits. Le traitement des changements de situation peut ainsi s'opérer avec retard.
- [132] Il en résulte, d'une part, des risques d'erreurs dans les niveaux de prestations versées et dans les dates de versement, un besoin important d'apport de justificatifs (éventuellement dématérialisés) pour les allocataires et, d'autre part, des niveaux d'indus et de rappels importants. Ces derniers sont des facteurs d'instabilité des prestations versées, instabilité qui peut s'avérer préjudiciable pour les bénéficiaires.
- [133] La qualité du traitement des droits est notamment mesurée sur la base de contrôles sur un échantillon de prestations immédiatement après leur liquidation. Le taux d'anomalies résultant de traitements effectués par les techniciens ressort à plus de 14% en 2013 (toutes prestations confondues)¹²⁹. Ce même taux d'anomalie, 6 mois après la liquidation, après réalisation des contrôles et supervisions, n'est plus que de 4%¹³⁰. Il permet de mesurer la qualité du traitement des droits mais il montre également l'importance des corrections effectuées, après première liquidation, impactant les bénéficiaires.

¹²⁵ Source : Première année de mise en œuvre de la [COG de la CNAF 2013 – 2017](#).

¹²⁶ [Evaluation de la convention d'objectifs et de gestion \(COG\) 2009-2012 liant l'Etat et la CNAF et perspectives pour la prochaine COG](#), Abdelkrim KIOUR, Michel LAROQUE, Julien ROUSSELON, IGAS, rapport n°RM2012-104P, octobre 2012.

¹²⁷ La suppression de transmission de certaines pièces justificatives, comme l'attestation de loyer, suppression a priori favorable à l'allocataire, peut également contribuer à des erreurs et des indus (en cas d'informations erronées transmises par le demandeur). Dans le cas de l'attestation de loyer, l'allocataire devra à son niveau collecter davantage d'informations auprès du bailleur pour les transmettre ensuite à la CAF avec les risques d'erreurs associées.

¹²⁸ Le nombre d'allocataires pondérés par agent avoisine les 850 en 2013. Dans cette mesure, chaque allocataire est comptabilisé en fonction d'un poids correspondant à la charge théorique de travail qu'il représente selon le type de prestations qui lui sont versées.

¹²⁹ Indicateur de la COG 2013-2017 IQL0. Source Première année de mise en œuvre de la [COG de la CNAF 2013 – 2017](#).

¹³⁰ Indicateur de la COG 2013-2017 IQL6. Source Première année de mise en œuvre de la [COG de la CNAF 2013 – 2017](#).

- [134] Les études¹³¹ sur les motifs des indus (toutes prestations confondues) confirment les difficultés de paiement à bon droit qui résultent des changements de situation professionnelle (entre 40 et 50% des indus) et en particulier de l'arrêt des abattements et neutralisation des ressources en cas de reprise d'activité (plus de 20% des indus). Les retards et erreurs de déclaration sur les ressources sont également responsables de 15% à 20% des indus. Les autres causes principales sont les changements de situation familiale (15% à 20% des indus), le nombre d'enfants à charge notamment, et les changements concernant le logement (déménagement en particulier).
- [135] Les indus et rappels font notamment suite à la prise en charge d'informations complémentaires concernant la situation des allocataires impliquant une révision des droits. Ces informations peuvent provenir directement des allocataires mais résultent aussi des échanges de données entre administrations (Pôle emploi, services fiscaux notamment) ou de la consultation par les agents des caisses d'extranet (cf. annexe 4). Les indus et rappels peuvent également faire suite à des contrôles des caisses révélant des inexactitudes ou des irrégularités. Les rappels peuvent aussi faire suite à une période de suspension de droits notamment du fait de la non fourniture d'une pièce justificative (attestation de loyer...) ou d'une déclaration de ressources.
- [136] Selon une analyse récente de la CNAF¹³², sur l'ensemble de l'année 2014, 4,2 millions d'indus bruts¹³³ ont été détectés par les CAF, toutes prestations confondues¹³⁴, comme en 2013. Dans le même temps, 9,6 millions de détections de rappels bruts ont été effectuées, un peu moins qu'en 2013 (-2,5%). Les indus associés au RSA et aux aides au logement représentent plus de 75% du total des indus (environ 60% pour les rappels). Pour les seules allocations logement, 1,4 million d'allocataires (soit 19 % des bénéficiaires sur l'année) ont été concernés par un indu et 20 % des allocataires par un rappel ; ainsi les indus ont représenté une masse financière de 667 millions d'euros en 2014 et les rappels 855 millions d'euros (Tableau 12 :). Alors que les indus concernent de manière équivalente l'ensemble des aides au logement (APL, ALS, ALF), les rappels concernent davantage les bénéficiaires de l'ALS (34%) et de l'ALF (26%), les rappels d'APL étant très peu fréquents (4% des allocataires).
- [137] Les montants moyens d'indus et de rappels pour les allocations logement sont relativement importants. Ils s'élèvent, respectivement, à 395 euros et 469 euros. De tels montants reflètent notamment la durée moyenne de la période sur laquelle est constaté l'indu ou le rappel (de l'ordre de 3 mois). 10% des indus dépassent cependant 825 euros et plus de 10% des rappels se situent au-delà de 1000 euros.
- [138] Une partie des indus et rappels de RSA et d'allocations logement sont néanmoins sans conséquence financière pour les allocataires du fait de la compensation opérée entre indus et rappel le même mois. En 2013, 40% des indus bruts de RSA sont « annulés » par des rappels sur cette même prestation et 10% des rappels bruts sont annulés par des indus¹³⁵. Cela concerne 8% des indus bruts d'allocations logement et très marginalement les rappels bruts. En 2013, en tenant compte des compensations, environ 1,3 million de bénéficiaires des aides au logement ont été concernés par des indus nets et 1,6 million par des rappels nets¹³⁶.

¹³¹ Source : [Les indus et les rappels de prestations légales des caisses d'allocations familiales en 2013](#). CNAF, E-essentiel n° 150 septembre-octobre 2014.

¹³² Indus et rappels pour les années 2013 et 2014 (toutes prestations, RSA et AL), CNAF, DSPA note n° 2015-008.

¹³³ Un indu brut est une somme versée par erreur à l'allocataire (trop perçu). Un rappel brut est une somme due à l'allocataire. Un indu net se définit comme la somme d'un indu brut et d'un rappel brut (d'un montant nul ou inférieur à l'indu brut) d'une même prestation, détectés le même mois. Un rappel net est la somme d'un indu brut et d'un rappel brut (d'un montant supérieur à l'indu brut).

¹³⁴ Le complément mode de garde (CMG), l'allocation rentrée scolaire (ARS) et la prime de Noël (pour les allocataires justifiant d'un droit RSA socle) souvent versés sous forme de rappels, ne sont pas comptabilisés dans l'étude.

¹³⁵ La prise en compte tardive de la reprise d'emploi d'un allocataire au RSA peut notamment générer simultanément un rappel sur le RSA activité et un indu sur le RSA socle.

¹³⁶ Source : [Les indus et les rappels de prestations légales des caisses d'allocations familiales en 2013](#). CNAF, E-essentiel n° 150 septembre-octobre 2014.

Tableau 12 : Indus et rappels des prestations RSA et AL

		Nb détections d'indus/rappel s dans l'année (en milliers)	Masse totale des indus/rappels dans l'année (en millions d'euros)	Montant moyen de l'indu/rappel en euros	Nb d'allocataires concernés par au moins un indu/rappel brut dans l'année (en millions)	Nb d'allocataires ayant perçu la prestation dans l'année (en millions) (1)	Part d'allocataires ayant eu au moins un indu/rappel détecté dans l'année (en %)	Montant moyen de la prestation versée - Source Fileas - métropole - seulement - Décembre (2)
2013	Indus toutes PF confondues	3 642	2 352	646	2,6	13,2	19	
	Indus RSA	1 440	1 015	705	1,0	3,0	33	395
	Indus AL	1 805	719	398	1,4	7,4	19	227
	- indus APL	775	262	338	0,6	3,0	19	238
	- indus ALF	432	207	480	0,3	1,6	22	273
	- indus ALS	611	249	408	0,5	3,1	17	189
	Rappels toutes PF confondues	8 592	5 469	636	5,0	13,2	38	
	Rappels RSA	3 929	2 105	536	2,1	3,0	70	395
	Rappels AL	1 926	923	479	1,5	7,4	21	227
	- rappels APL	148	64	432	0,1	3,0	4	238
	- rappels ALF	520	288	554	0,4	1,6	26	273
	- rappels ALS	1 273	571	448	1,0	3,1	34	189
2014	Indus toutes PF confondues	3 639	2 365	650	2,6	13,2	20	
	Indus RSA	1 520	1 079	709	1,1	3,1	34	
	Indus AL	1 686	667	395	1,4	7,4	19	
	- indus APL	705	244	346	0,6	3,1	18	
	- indus ALF	387	178	459	0,3	1,6	21	
	- indus ALS	603	244	405	0,5	3,0	17	
	Rappels toutes PF confondues	8 333	5 473	657	4,9	13,2	37	
	Rappels RSA	3 868	2 157	558	2,1	3,1	69	
	Rappels AL	1 825	855	469	1,5	7,4	20	
	- rappels APL	154	58	375	0,1	3,1	4	
	- rappels ALF	487	265	544	0,4	1,6	25	
	- rappels ALS	1 197	532	445	1,0	3,0	32	

Source : CNAF, DSER

[139] Selon un rapport IGF-IGAS qui a notamment étudié les causes des indus (toutes prestations confondues)¹³⁷, les retards ou erreurs de déclaration de l'allocataire (volontaire ou non) en représentent entre 50 % et 60 %. 10 à 20 % sont par ailleurs dus aux retards de traitement, erreurs des caisses ou aux défauts de son système d'information.

[140] La réglementation est également génératrice d'indus et de rappels (15 à 20 % des indus selon le rapport IGF-IGAS précédemment cité). Indirectement, au travers de sa complexité, elle induit des erreurs de la part des techniciens des caisses ou dans les déclarations des allocataires. Mais cela intervient également directement : certains événements modifient immédiatement les droits, entraînant un recalcul des droits sur le mois même de leur survenue, ce qui rend certaines régularisations inévitables. Ainsi, par exemple, suite à une période de chômage qui a donné lieu à un abattement ou à une neutralisation des ressources de l'année N-2, une reprise d'activité modifie le droit dès le mois de sa survenue. Par ailleurs, pour les aides versées en tiers payant via des bailleurs, les caisses doivent notifier à ces derniers l'avis de versement plusieurs semaines avant le paiement pour leur permettre de calculer le montant du loyer restant dû à l'allocataire. Cela réduit d'autant la possibilité de prendre en compte un changement de situation. La CNAF estime que les régularisations inévitables concernent 32 % des indus nets et 28 % des rappels nets sur les allocations logement¹³⁸.

¹³⁷ Analyse des causes d'indus des CAF, quantification et moyens d'y remédier (Pierre Ricordeau, Céline Mounier, IGAS, Pierre Cunéo, Paul Bazin, Bruno Parent, IGF), juillet 2013.

¹³⁸ Source : [Les indus et les rappels de prestations légales des caisses d'allocations familiales en 2013](#). CNAF, E-essentiel n° 150 septembre-octobre 2014.

- [141] Il convient par ailleurs de noter que les données présentées correspondent aux indus détectés. Certaines études réalisées par la CNAF pour estimer les niveaux de fraude et de paiement à bon droit montrent qu'une part significative des indus n'est pas détectée (de l'ordre de 20%). Les améliorations des dispositifs de contrôle interne des caisses devraient d'un côté améliorer le paiement à bon droit à la fois en réduisant certains des indus et rappels actuels mais dans le même temps en augmentant les détections. La complexité des prestations génère par ailleurs des erreurs dans les détections. On estime ainsi qu'entre 5% et 10% des indus seraient réclamés à tort. Ces derniers, au même titre que les indus justifiés, sont recouvrés auprès des allocataires alors même que la prestation a été payée à bon droit.
- [142] La gestion des indus et rappels reste, en bout de chaîne, un enjeu important pour le pilotage financier de la branche famille et la tenue de comptes sincères. La maîtrise des risques financiers liés aux indus de prestation, par cette branche, a en effet fait l'objet d'une réserve de la Cour des comptes dans le cadre de son rapport relatif à la certification des comptes du régime général de sécurité sociale pour l'exercice 2013 (2014).

2.3.3 Des allocataires fragilisés en retour

- [143] En matière d'aides au logement, les allocataires de moins de 30 ans sont plus fréquemment concernés par les indus et rappels. Ils représentaient, en 2013, 40 % des allocataires avec indus et 65 % de ceux avec rappels alors qu'ils ne représentent que 29 % de l'ensemble des bénéficiaires d'une allocation logement. S'agissant des rappels, cela s'explique notamment par l'importance des rappels à la suite d'une ouverture de droit ou dans les phases de déménagement. Ainsi les étudiants, fortement mobiles, sont surreprésentés parmi les allocataires bénéficiant d'un rappel (36 % alors qu'ils ne représentent que 11 % des bénéficiaires)¹³⁹.
- [144] Une étude, réalisée dans le cadre du rapport IGF - IGAS déjà cité sur les indus et rappels de prestations légales, montre que les allocataires les plus concernés par les indus sont ceux dont le quotient familial est inférieur à 500 euros. Ces derniers, représentant 53,8 % de l'échantillon constitué par la mission, comptabilisent 59,2 % du nombre d'indus, 61,7% du montant total des indus et 64% du nombre de rappels. Ces indus et rappels viennent renforcer l'instabilité du montant des prestations affectés par les changements de situation professionnelle ou familiale, les plus modestes des allocataires étant par ailleurs le plus souvent affectés par une instabilité professionnelle.
- [145] A l'instabilité des revenus et des prestations versées pour une partie des allocataires, il convient d'ajouter une très grande imprévisibilité du montant des allocations. A la complexité des dates d'effets pour disposer d'une mesure d'abattement ou de neutralisation (voir parties 2.2.2.2 et 2.2.3), s'ajoutent les indus et rappels qui ne sont pas toujours prévisibles. En général les allocataires ne sont concernés que par un indu net ou un rappel net dans l'année. Néanmoins, près de 20% des bénéficiaires d'une allocation logement subissent plusieurs rappels nets ou indus nets par an¹⁴⁰. Des indus ou rappels peuvent être imputés sur une allocation avant même d'être notifiés à l'allocataire. Les difficultés et incompréhensions en résultant peuvent être amplifiées pour les ménages lorsque ces derniers reçoivent des caisses des courriers de notification peu explicites et potentiellement anxiogènes. En effet, ces courriers peuvent comporter des ambiguïtés sur le sens des versements (reprise sur l'allocation en cas d'indus notamment). Ils précisent rarement les motifs des indus ou rappels du fait de l'utilisation de modèles génériques (même si ceux-ci peuvent être personnalisés).

¹³⁹ Ceci est corroboré par le fait que les rappels sont plus souvent détectés au premier trimestre (révision des droits) et en octobre (rentrée universitaire). Les indus sont globalement répartis sur l'année avec néanmoins un pic en octobre.

¹⁴⁰ Source : [L'accès aux droits et le non-recours dans la branche Famille de la Sécurité Sociale](#). Dossier d'étude n°173, novembre 2014, DSER – CNAF.

- [146] Par ailleurs, compte-tenu des montants d'indus parfois importants (souvent supérieurs à 1000 euros¹⁴¹) des plans de recouvrement personnalisés sont mis en place. Ces derniers prennent en compte la situation familiale, les possibilités financières (ressources, charges de logement, composition de la famille) de l'allocataire. Ils permettent de lisser les impacts des créances à récupérer. Néanmoins, les barèmes utilisés prennent imparfaitement en compte les situations des allocataires et ne permettent pas toujours d'assurer un reste à vivre suffisant pour les foyers concernés¹⁴². Des modifications de barèmes pourraient néanmoins allonger fortement les durées de résorption des sommes dues, notamment pour les très bas revenus (un plan de recouvrement dure en moyenne 8 à 9 mois pour les allocataires ayant un quotient familial inférieur à 500 euros contre 2 à 4 mois pour les revenus supérieurs).
- [147] Le recours à un plan de recouvrement n'est pas nécessairement opéré si des indus et rappels sont présents pour un même allocataire. Dans ce cas, des indus peuvent être prélevés sur des rappels dûs quels que soient les montants. Cette modalité de gestion est par ailleurs facilitée par la fongibilité entre prestations pour opérer des prélèvements suite à des indus (un indu sur une prestation peut être prélevé sur une autre prestation). Cependant, pour limiter la fragilisation des allocataires et les cas d'impayés, les caisses ne doivent prélever des indus sur les allocations logement versées en tiers payant qu'en dernier recours (si le prélèvement ne peut être opéré sur d'autres prestations).
- [148] Les allocataires peuvent également être fragilisés par des retards dans le versement des prestations ou des interruptions de versement, ces éléments pouvant par la suite être à l'origine de rappels. On ne dispose pas de statistiques sur les temps nécessaires pour le traitement complet d'un dossier entre la demande et le premier versement de la prestation. Les seules statistiques suivies concernent en effet les temps de traitement de chaque pièce reçue par les caisses et déjà évoquées (voir partie 2.3.1). Le temps complet de traitement peut en outre dépendre de la diligence des allocataires à fournir les documents nécessaires à l'ouverture du droit ou à son renouvellement. Néanmoins la complétude d'un dossier de demande d'allocation logement peut assez facilement prendre un ou deux mois voire plus¹⁴³. Pendant ce délai, aucun versement de prestation logement n'est opéré pour alléger le coût du loyer ou du prêt de l'allocataire.
- [149] Au renouvellement des droits, un retard dans la déclaration des revenus¹⁴⁴ ou dans la transmission, par le bailleur ou par l'allocataire, de l'information sur le montant du loyer peut se traduire par une suspension de droit¹⁴⁵. On ne dispose néanmoins pas de statistiques nationales sur ce sujet mais, au regard de données de deux CAF, cela pourrait concerner entre 4% et 10% des allocataires¹⁴⁶. Cette suspension est opérée tant que les informations nécessaires et les pièces justificatives ne sont pas en possession des caisses. A leur réception, les allocataires se voient payer les allocations pour les mois au cours desquels la suspension a été opérée.

¹⁴¹ La mission IGF – IGAS, dans son étude, a observé des montants moyens d'indus par dossiers d'allocataires supérieurs à 900 euros et même de 1400 euros et au-delà pour les allocataires ayant un revenu par unité de consommation inférieur à 1000 euros.

¹⁴² Le rapport IGF IGAS sur les indus et rappels déjà cité indique que « le barème actuel du plan de recouvrement personnalisé préserve un reste à vivre par personne et par jour au moins égal à la quotité insaisissable, sauf pour les allocataires dont le quotient familial est compris entre 0 et 500 € (400 € lorsque la taille du foyer dépasse quatre personnes). ».

¹⁴³ Une analyse par la mission des délais de démarche au sein d'une CAF (Sarthe) montre que, pour les allocations logement, le pourcentage de pièces traitées en moins de 20 jours n'est que de 60% (contre 86% pour l'ensemble des pièces nécessaires pour l'ensemble des prestations familiales) et ce pourcentage est de 32% pour les aides au logement pour les étudiants. Le délai moyen de démarche pour les allocations logement ressort ainsi à plus de 26 jours et plus de 36 jours pour les étudiants. Le délai de démarche est le temps passé entre la date d'arrivée d'une pièce et la date de fin de traitement CAF. Ce délai intègre les allers-retours et les mises en instance pour se rapprocher davantage du délai perçu par les allocataires.

¹⁴⁴ Pour les personnes dont les ressources ne peuvent être obtenues auprès de l'administration fiscale, soit entre 10% et 15% des allocataires.

¹⁴⁵ Jusqu'en 2014, le versement de la prestation était maintenu pour certains allocataires fragiles. Cette mesure (dite « Oheix ») a été abandonnée en 2015. La suspension du droit incite fortement les allocataires à être plus rapidement

- [150] Certains bailleurs sociaux, recevant les allocations logement au titre du tiers payant, ont développé une gestion active conduisant à lisser, pour les allocataires, les effets d'à-coups dans les versements des allocations logements du fait des retards, indus, rappels... Cette gestion permet, pour ces bailleurs, de réduire les risques d'impayés même si ces derniers peuvent être amenés à assurer un rôle d'apport de trésorerie. Ils bénéficient aussi des retards des CAF dans les reprises de certains indus (en cas de déménagement notamment). Ces démarches soulignent ainsi les difficultés du système actuel.

2.3.4 Des améliorations en cours inscrites dans la COG 2013-2017

- [151] Même si certaines difficultés sont liées à la réglementation, d'autres dépendent davantage des modalités de gestion. La dématérialisation des échanges a déjà été évoquée comme pouvant permettre de réduire certaines erreurs et améliorer les délais de traitement. La COG 2013 – 2017 signée entre l'Etat et la CNAF s'inscrit dans cette logique. Deux des trois axes de la COG ont ainsi notamment pour ambition, d'une part, de renforcer l'accès aux droits et de simplifier les démarches et, d'autre part, de renforcer l'efficacité de production du service à l'allocataire et d'améliorer la qualité du traitement des droits. Sa mise en œuvre devrait permettre, dès à présent et au cours des toutes prochaines années, des améliorations au bénéfice des allocataires.
- [152] Parmi les actions prévues au sein de la COG et en cours de déploiement, outre celles déjà évoquées concernant la dématérialisation des échanges les allocataires, on peut en particulier citer :
- les actions visant à éviter les démarches aux allocataires ou à les faciliter (par échanges d'informations avec d'autres organismes),
 - le développement des informations sur le site internet et des téléprocédures,
 - l'amélioration de l'accueil physique et téléphonique,
 - la poursuite du déploiement d'une démarche qualité intégrée aux processus de gestion.
- [153] La COG prévoit ainsi d'améliorer les échanges d'information avec Pôle emploi afin d'enrichir les informations fournies par cet opérateur pour mieux gérer les périodes de non indemnisation et celles liées aux délais de carence et d'étudier les possibilités d'une refonte des modalités actuelles de l'échange mensuel (fichier d'appel - fichier retour) dans le souci d'une meilleure efficacité. Il s'agit, notamment, d'examiner l'opportunité de signalements par Pôle emploi au fil de l'eau afin de réduire le nombre de rappels et indus liés à la temporalité du traitement des informations de part et d'autre.
- [154] Elle prévoit également d'examiner, en lien avec la DGFIP et les tutelles, les possibilités d'évolution des échanges des fichiers de ressources notamment leur périodicité pour simplifier les démarches des allocataires, permettre l'exhaustivité des échanges et améliorer la qualité de la gestion et du calcul des prestations servies (voir annexe 4 également). La COG prévoit aussi d'achever la simplification et la sécurisation de la gestion de l'état civil des allocataires via la plate-forme de communication électronique des données d'état civil (COMEDec) exploitée par l'agence nationale des titres sécurisés (ANTS). Dans un autre domaine, les mutations d'allocataires entre une CAF et une caisse de la MSA devraient être facilitées par une dématérialisation des échanges (existante déjà entre CAF). L'amélioration de l'ensemble de ces échanges participe par ailleurs à la fiabilisation des données concernant les allocataires et à l'allègement des charges de gestion.

en règle avec leurs obligations déclaratives, ce qui réduit certaines causes d'indus (une déclaration tardive peut remettre en causes les versements réalisés pendant une période de maintien de droit.

¹⁴⁶ 10,8% des allocataires d'aide au logement dans les Hauts-de-Seine ont connu une suspension de droit en janvier 2014 pour non fourniture d'une pièce ou d'un renseignement (hors impayés de loyer). Dans la Sarthe, ce taux est de l'ordre de 4%.

- [155] La CNAF doit par ailleurs conduire des travaux relatifs à la prise en compte des données de la déclaration sociale nominative (DSN) dans la gestion des droits aux prestations avec des critères de ressources à des fins d'amélioration des contrôles des déclarations des allocataires. Les réflexions devraient également concerner, à terme, la prise en compte de la DSN dans la gestion des prestations.
- [156] En matière d'aides au logement, la COG prévoit notamment de poursuivre, avec les bailleurs sociaux et les CROUS (pour les étudiants), la dématérialisation de la demande d'aide au logement. Il est ainsi prévu que le projet « IDEAL » (intégration des demandes d'aide au logement) soit déployé sur l'ensemble du territoire. Après les premières expérimentations réalisées depuis 2010, une téléprocédure « web service » va être mise à la disposition des bailleurs pour permettre la constitution de la demande d'aide au logement, alimentée automatiquement à partir du système d'information du bailleur et complétée par des données saisies pour le compte de la CAF (voir encadré). Cette procédure doit permettre d'accélérer et fiabiliser les demandes. Par ailleurs, un extranet devrait être développé en 2015 à destination des bailleurs privés et publics pour suivre au plus près les changements de situation des allocataires en recueillant les modifications à la source (déménagements, impayés de loyers, nouveaux montants de loyers, occupation pendant l'été pour les étudiants, ...).
- [157] Il est par ailleurs prévu de restructurer l'accueil physique sur le territoire en positionnant des points d'accès numérique, ou partenariaux, d'information générale dans les principaux bassins de vie, des accès numériques et de conseils personnalisés au niveau des arrondissements administratifs notamment et des accueils sur rendez-vous dans les principaux lieux d'accueil en complément des espaces d'accueil numérique et de conseil. La COG prévoit aussi le développement de dispositifs de gestion simplifiée par téléphone, par exemple pour la déclaration d'absence de ressources...

La poursuite du déploiement du projet « IDEAL »

La téléprocédure IDEAL Web permet aux bailleurs sociaux d'organiser l'envoi dématérialisé, vers les CAF, des informations nécessaires à l'étude d'un droit à une aide au logement. Ce service repose sur un dispositif conventionnel qui prévoit la signature d'une convention type de partenariat bailleur / CAF ainsi qu'une autorisation de collecte et de transmission informatique de données à la CAF, donnée par le locataire au bailleur, notamment les revenus de l'année N-2 qui servent aussi dans le cadre du dossier d'attribution d'un logement social. Ce dispositif est néanmoins facultatif tant pour le bailleur que pour le locataire / allocataire.

Les apports d'IDEAL sont nombreux :

- Pour les locataires-allocataires : amélioration de la qualité de service, simplification administrative, traitement et paiement plus rapides...,
- Pour les CAF :
 - la sécurisation des données entrantes et donc des paiements au bon droit (véracité du loyer, fiabilité du code locataire, une seule saisie des données, limitation des fraudes...),
 - la diminution des coûts de gestion et l'augmentation des gains de productivité,
- Pour les bailleurs :
 - la diminution des coûts de gestion (moins de gestion papier, de frais d'affranchissements...),
 - des gains de trésorerie (suppression du système de gestion des avances sur l'aide au logement, un plus grand nombre de paiements mensuels dès le premier mois de droit aux allocations logement et, par là-même, moins de paiements par rappel...),
 - la diminution des impayés de loyer pour les nouveaux entrants,
 - la sécurisation en termes d'envoi des demandes.

IDEAL participe également au renforcement du partenariat entre les bailleurs sociaux et les CAF, dans la gestion de leurs problématiques communes (échanges de données informatisées, impayés de loyer, *etc.*).

Au 31 janvier 2015 : 75 CAF et 107 bailleurs (soit moins d'un bailleur sur dix) sont adhérents à l'offre de service IDEAL Web (38 CAF sont en production au 31 décembre 2014).

L'objectif national est d'obtenir l'adhésion de près de 95% de l'ensemble des bailleurs sociaux au 31 décembre 2015.

Source : Projet plan de contrôle interne 2015, CNAF.

- [158] La COG prévoit enfin que l'Etat et la CNAF s'engagent à simplifier la réglementation avec un objectif d'amélioration de l'accès aux droits, de réduction des instabilités pour les allocataires et de la charge de gestion que cela représente pour les caisses. Concernant les aides au logement, doivent être expertisés la fusion des différents barèmes existants et la suppression de l'évaluation forfaitaire. La COG prévoit aussi qu'un travail sera conduit sur la diversité des situations professionnelles déclenchant l'application des mesures d'abattement et de neutralisation et sur les dates d'effet des changements de situation professionnelle à fin de chercher des possibilités d'harmonisation. Doivent enfin être engagés des travaux (par la DSS avec la CNAF et la CCMSA) visant à élaborer un nouveau barème national de recouvrement des indus des prestations versées par les organismes débiteurs des prestations familiales (sur le modèle du barème mis en place à Mayotte en 2014)¹⁴⁷.

3 LES INCONVENIENTS D'UNE BASE RESSOURCES TRIMESTRIELLE L'EMPORTENT SUR SES AVANTAGES, DU MOINS A COURT TERME

- [159] L'appellation de « base trimestrielle » ou « trimestrialisation » désigne ici une révision des droits tous les trois mois sur la base des ressources des trois derniers mois¹⁴⁸.
- [160] Cependant, quelle que soit la base retenue, se pose la question de la réactivité de l'aide par rapport aux changements de situation (revenu, statut professionnel mais aussi situation de famille ou statut d'occupation). Dans le cas de la présente étude, trois options semblent *a priori* possibles :
- le maintien des mesures d'abattement et de neutralisation des revenus de la période de référence, de type « statutaire » utilisées actuellement pour les aides au logement et les prestations familiales¹⁴⁹,
 - l'application de nouveaux abattements pour tenir compte notamment d'une réduction d'activité à l'image de ce qui pratique pour l'AAH ou le RSA¹⁵⁰,

¹⁴⁷ Source : Evaluation de la 2ème année de mise en œuvre du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, tome II, Christine Abrossimov, Mustapha Khennouf, François Chérèque, IGAS, rapport n°2014-049R, janvier 2015.

¹⁴⁸ Un autre dispositif, où l'aide serait révisée annuellement sur la base des ressources des trois derniers mois, pourrait être imaginé. Néanmoins, il ne prendrait en compte que les ressources d'un trimestre par an et apparaît de ce fait peu envisageable.

¹⁴⁹ Lors de la trimestrialisation de l'AAH ces mécanismes ont ainsi été maintenus. De nouveaux abattements spécifiques à l'AAH ont également été créés (abattement 80/40 sur les revenus d'activité – cumul partiel –, abattement suite à une réduction d'activité).

¹⁵⁰ Les revenus professionnels ou en tenant lieu (indemnités chômage notamment) sont neutralisés lorsqu'il est justifié que la perception de ces revenus est interrompue de manière certaine et que l'intéressé ne peut prétendre à un revenu de substitution. De plus, les ressources autres que celles qui sont concernées par la neutralisation, ne sont pas prises en compte, dans la limite mensuelle du montant du RSA « socle » fixé pour une personne seule, lorsque l'intéressé justifie que leur perception est interrompue de manière certaine et qu'il ne peut prétendre à un revenu de substitution.

- le « figeage » des droits sur un trimestre afin de réduire la volatilité de l'aide et la charge de travail des gestionnaires et des bailleurs (en cas de tiers payant) et de ne pas tenir compte des changements de situation, ou de certains d'entre eux, pour déterminer le montant de l'aide pendant un certain temps¹⁵¹. On parlera ainsi d'effets « figés »¹⁵².

[161] Dans la suite du rapport, la mission traitera essentiellement de l'option d'une trimestrialisation des aides au logement accompagnée d'une suppression des mesures d'abattements et de neutralisation existantes en cas de changement de situation professionnelle¹⁵³, sans ajout de nouvelles modalités de neutralisation type RSA, ce qui revient *de facto* à s'inscrire dans le cadre d'une prestation à effets figés.

3.1 Les bénéfices d'une prise en compte de ressources plus récentes doivent être mis en balance avec les difficultés associées à une trimestrialisation

3.1.1 Un retour à une collecte déclarative des ressources constituerait une régression

[162] En premier lieu, la trimestrialisation supposerait le retour à une collecte déclarative trimestrielle des ressources, alors même que la suppression de la déclaration annuelle de ressources lors du passage aux ressources de l'année N-2 est unanimement considérée comme un progrès majeur¹⁵⁴.

[163] Procéder à une déclaration quatre fois par an est une nouvelle contrainte qui, pour une part des allocataires, viendra se surajouter à celles déjà existantes, notamment s'ils perçoivent d'autres prestations familiales, ce qui est le cas pour au moins 1,5 millions à 2 millions de bénéficiaires. Seuls les bénéficiaires actuels du RSA ou de l'AAH trimestrialisée¹⁵⁵, qui ne percevraient pas par ailleurs d'autres prestations familiales, pourraient trouver une forme de simplification dans une telle réforme si la déclaration trimestrielle de ressources (DTR) qu'ils doivent faire permet également de déterminer leur droit en matière d'allocation logement¹⁵⁶.

[164] Les difficultés que pourraient rencontrer les allocataires avec un système de déclaration trimestrielle peuvent être appréhendées en observant celles auxquelles font face aujourd'hui les bénéficiaires du RSA ou de l'AAH trimestrialisée. Il y a notamment des risques de retard ou de déclarations erronées. Ainsi, les allocataires peuvent se tromper sur la nature des revenus à déclarer (intégration ou non des déficits pour les non salariés par exemple, déclaration de revenus pourtant non imposables, déduction ou non de la CSG...) ou sur les revenus à prendre en compte sur une période donnée (revenus au titres des mois M-1, M-2, M-3 ou revenus perçus au cours de ces même trois mois). Dans le cas de transferts d'informations entre organismes, ces types d'erreur sont normalement beaucoup mieux maîtrisés.

[165] Les allocataires peuvent également rencontrer des difficultés pour transmettre certains documents (justificatifs des revenus bruts notamment) lors des DTR.

¹⁵¹ On peut également envisager de lisser au-delà de trois mois certains effets.

¹⁵² Une prestation à effets figés est une prestation dont le montant n'évolue pas au cours de la période où elle est versée à l'allocataire. Les changements de situation intervenus au cours de cette période ne sont donc pris en compte qu'au prochain recalcul des droits, auquel il est procédé à rythme régulier et fixe.

¹⁵³ Dont l'instauration était justifiée par la nécessité de rapprocher la base ressources des aides au logement des revenus réels des allocataires.

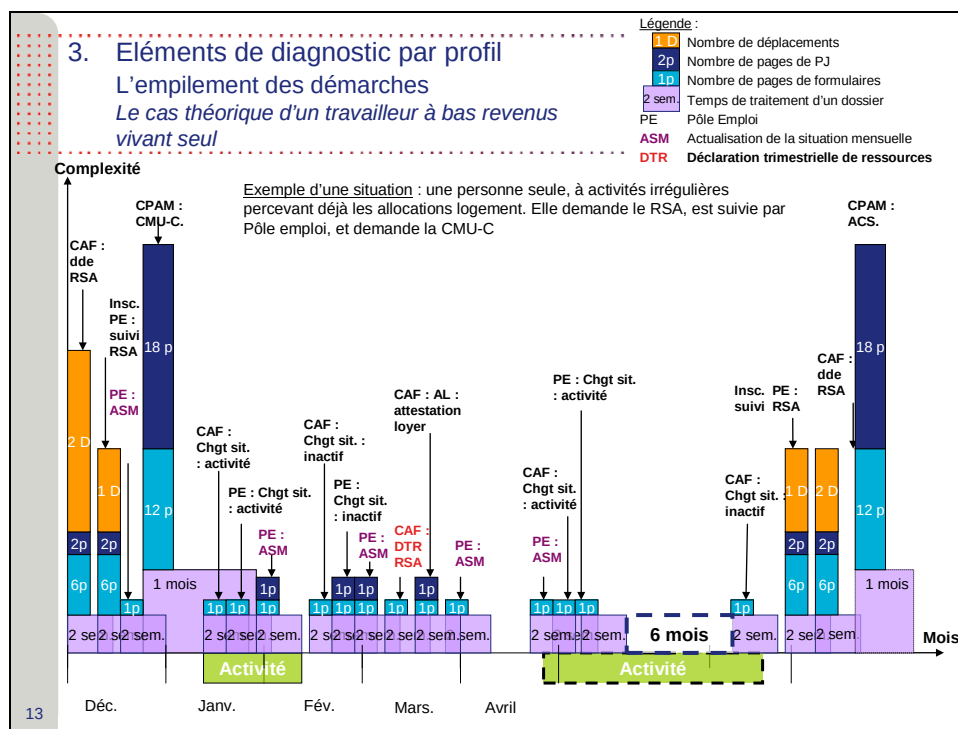
¹⁵⁴ Seuls environ 10% à 15% des allocataires ne sont pas identifiés dans les fichiers fiscaux et doivent encore déclarer leurs ressources aux organismes liquidateurs. Source : entretiens avec la CNAF et la DGFIP.

¹⁵⁵ Pour les bénéficiaires travaillant en milieu ordinaire, l'AAH est trimestrialisée depuis janvier 2011.

¹⁵⁶ Une discussion plus complète de ce point est faite en partie 3.4.1.

- [166] Il en résulterait notamment un accroissement du risque de suspension de versement. Ainsi, dans le ressort de la CAF 92 en janvier 2014, 10,8% des bénéficiaires d'aides au logement ont vu leur prestation suspendue pour différents motifs (hors impayés de loyer) tels que les erreurs dans les ressources déclarées (prise en compte de la CSG, participation de l'employeur au transport, frais professionnels), contre 21,2% pour les bénéficiaires de RSA¹⁵⁷, ceci se répétant par ailleurs pour les bénéficiaires du RSA chaque trimestre. A la demande de la mission, la CAF 72 a pour sa part analysé les dossiers d'allocataires du RSA rejetés sur une période de 2 mois et demi : 56% des rejets tenaient à la déclaration trimestrielle, et un tiers de ces derniers provenaient d'erreurs sur les ressources.
- [167] Ces aléas contribueraient à augmenter la proportion d'indus et de rappels qui sont d'ailleurs aujourd'hui beaucoup plus fréquents pour les bénéficiaires du RSA que pour les allocataires des aides au logement (voir partie 2.3.2). Les interruptions de versement de droits plus nombreuses pourraient également renforcer les difficultés de paiement des loyers des allocataires et conduire à des impayés.
- [168] Le réexamen plus fréquent de la situation des allocataires permettrait néanmoins, de détecter plus rapidement les changements de situation. (composition du foyer, déménagements, etc.) qui, s'ils sont détectés tardivement, peuvent occasionner des montants d'indus ou de rappels importants.
- [169] Par ailleurs, si le principe d'une déclaration trimestrielle comme contrepartie d'une plus grande équité de traitement grâce à la prise en compte de revenus plus récents et d'une meilleure réactivité aux évolutions de situation est difficilement contestable, son acceptabilité sociale est moins évidente, tant elle est susceptible d'être vécue comme une lourdeur bureaucratique mais aussi comme un renforcement du contrôle social. En outre, la multiplication des déclarations est porteuse de risques pour les publics les moins à l'aise avec les complexités administratives, qui sont aujourd'hui déjà conséquentes comme le montre le schéma suivant.

Schéma 2 : Exemple de complexité des démarches administratives



Source : SGMAP, schéma communiqué à la mission.

¹⁵⁷ Source : CAF 92, note sur le projet de trimestrialisation des aides au logement.

- [170] A défaut d'un accompagnement de ces derniers dans leurs relations avec les organismes liquidateurs, il pourrait en résulter des retards et des erreurs. S'ils devaient être assistés par l'organisme qui les loge ou d'autres structures¹⁵⁸, la charge de travail de ces derniers en serait accrue, ce qui poserait inéluctablement la question du financement de cet accompagnement.
- [171] Une collecte déclarative des ressources pourrait en outre inciter à la fraude, puisque la connaissance du revenu ne proviendrait plus de la recherche d'informations à la source effectuée par les services fiscaux (voir partie 3.4.2).
- [172] Par ailleurs, les délais de traitement, par les allocataires et les caisses, des informations concernant les revenus du trimestre de référence seraient extrêmement courts notamment en cas de paiement de la prestation en tiers payant¹⁵⁹. Il faudrait en effet, sauf à prévoir un paiement plus tardif des bailleurs qu'aujourd'hui, que les caisses soient en mesure d'informer les bailleurs suffisamment tôt au cours du mois de révision du droit pour leur permettre de préparer les quittances de loyer à temps. Actuellement, les droits aux aides au logement du mois M¹⁶⁰ sont identifiés au début du mois M puis communiqués au cours du même mois au bailleur pour information (et déduction de l'aide sur la quittance de loyer du locataire) puis payées au bailleur aux environs du 25 du mois M. Les allocataires devraient réunir tous les éléments de ressources des mois M-1, M-2, M-3 entre tout début du mois M (probablement entre le 1^{er} et le 5), ce qui paraît peu réaliste. Il y a donc un risque que le bailleur déduise du loyer du mois M+1 l'aide au logement du mois M, ce qui n'est néanmoins pas ce que prévoit aujourd'hui la législation.
- [173] Hors tiers payant, les délais seraient légèrement rallongés et permettraient, comme aujourd'hui, un paiement de l'aide au logement à terme échu le 5 du mois M+1. Le paiement du RSA est d'ailleurs aujourd'hui réalisé dans ces mêmes délais.

3.1.2 L'avantage constitué par une réactivité accrue doit être relativisé

- [174] Une base ressources trimestrielle permettrait avant tout de réduire le décalage temporel entre les ressources prises en compte et l'aide versée.
- [175] D'une manière générale, elle :
- favoriserait l'efficacité sociale du dispositif, en accélérant l'augmentation de l'aide au logement en cas de baisse des revenus, quels que soient les motifs associés,
 - accroîtrait son équité, en réduisant, en cas de hausse des revenus, l'aide versée à des ménages qui en ont moins besoin.
- [176] De plus, les variations des niveaux d'aide au logement seraient plus en adéquation avec la situation réelle des allocataires en comparaison des mécanismes actuels.
- [177] Les mesures visant à pallier le manque de réactivité d'une aide assise sur des ressources de l'année N-2 (abattements, neutralisations, évaluation forfaitaire) perdraient ainsi leur raison d'être, puisque l'aide serait assise sur des ressources beaucoup plus récentes. Pourraient notamment être supprimées toutes celles correspondant à une baisse de revenu liée à une évolution de la situation professionnelle (voir Tableau 13 :). Au regard des limites de ces dispositifs évoqués en partie 2, leur suppression constituerait un avantage important, même si, dans certains cas, une baisse de revenu serait prise en compte de manière plus lente en cas de trimestrialisation. L'avantage pour les allocataires proviendrait surtout d'un lissage des effets en cas de reprise d'activité.

¹⁵⁸ Ce qui est fréquent pour les allocataires les plus fragiles, notamment en résidence sociale, dans le parc privé en cas d'intermédiation locative et dans le parc locatif social.

¹⁵⁹ Ce serait particulièrement le cas s'agissant de l'aide personnalisée au logement (« APL » à proprement parler), qui couvre essentiellement le parc locatif social, et qui est obligatoirement versée en tiers payant.

¹⁶⁰ Les aides au logement sont versées à terme échu.

Tableau 13 : Révision des principales mesures d'abattement et de neutralisation des ressources en cas de trimestrialisation

Cas	Type de mesure	Ressources concernées	Maintien ou suppression
Décès, divorce, séparation légale ou de fait	Neutralisation (100 %)	Toutes les ressources du conjoint ou concubin absent	Maintien
Détention ou cessation d'activité professionnelle pour s'occuper d'un enfant de moins de 3 ans ou de plusieurs enfants	Neutralisation (100 %)	Ressources professionnelles, IJ de chômage et de sécurité sociale	Suppression
Chômage total non indemnisé depuis au moins deux mois consécutifs de date à date (ou ASS ou ATA) ¹⁶¹	Neutralisation (100 %)	Ressources professionnelles, IJ de chômage et de sécurité sociale	Suppression
Bénéficiaire du RSA socle	Neutralisation (100 %)	Ressources professionnelles, IJ de chômage et de sécurité sociale	Maintien ou suppression
Chômage indemnisé depuis au moins deux mois consécutifs de date à date ¹⁶²	Abattement (30 %)	Ressources professionnelles et IJ de sécurité sociale	Suppression
Chômage partiel pendant au moins 40 heures sur deux mois consécutifs	Abattement (30 %)	Ressources professionnelles et IJ de sécurité sociale	Suppression
Cessation d'activité professionnelle avec admission au bénéfice : - d'un avantage vieillesse - d'une pension d'invalidité - d'une rente accident du travail - de l'AAH ou de la PCH	Abattement (30 %)	Ressources professionnelles, IJ de chômage et de sécurité sociale et les préretraites	Suppression
Interruption pendant au moins 6 mois de l'activité professionnelle pour longue maladie (ALD ou grave maladie)	Abattement (30 %) même si maintien conventionnel du salaire	Ressources professionnelles, IJ de chômage et de sécurité sociale	Suppression

Source : Mission.

[178] La mission ne préconise pas la suppression de la neutralisation en cas de décès, divorce ou séparation qui reviendrait à figer les droits résultants de changements de situation familiale sur un trimestre (voir partie 3.2). En revanche, la suppression de la neutralisation des ressources en cas de perception du RSA socle mérite un examen approfondi : elle pourrait en effet réduire le montant des allocations logement perçues par les bénéficiaires du RSA socle qui ont actuellement des revenus d'activité. Elle permettrait néanmoins d'éviter un effet de seuil négatif lorsque qu'un bénéficiaire n'est plus éligible au RSA socle.

[179] L'intérêt d'une plus grande réactivité de l'aide par rapport aux fluctuations de revenu doit néanmoins être relativisé.

¹⁶¹ Cas particulier des stagiaires en formation rémunérés qui ont leurs revenus neutralisés si le stage succède à une période de neutralisation pour chômage ou toute autre raison. Cas particulier également des inscrits au chômage effectuant une activité après une période de chômage total de deux mois de date à date ; maintien de la neutralisation :

- si maintien des indemnités chômage, quel que soit le nombre de jours indemnisés,
- si pas ou plus d'indemnité chômage : l'activité ne doit pas dépasser 77 heures par mois.

¹⁶² Mêmes cas particuliers que pour les mesures de neutralisation ci-dessus.

- [180] Quoique plus réactive, l'aide ne s'ajusterait pas instantanément à la baisse de revenu : le temps nécessaire à la déclaration du revenu, puis à son traitement par les organismes liquidateurs, engendrerait un décalage d'environ deux à trois mois selon la date à laquelle intervient dans le trimestre de référence la baisse de ressources¹⁶³. Dans certains cas, l'aide pourrait baisser les trimestres où le revenu diminue et inversement, ce qui serait le contraire de l'objectif visé.
- [181] Par ailleurs, une grande partie des allocataires dispose de revenus relativement stables, ce qui relativise l'avantage procuré par un ajustement infra-annuel des aides. C'est le cas notamment des allocataires âgés de plus de 60 ans, qui bénéficient généralement de pensions stables et qui représentent 18% des allocataires. C'est également le cas des allocataires avec un contrat de travail à durée indéterminée, qui représentaient, en 2006, 42% des allocataires âgés de 25 à 64 ans et 31% de l'ensemble des allocataires¹⁶⁴. Plus de 74% des allocataires n'ont pas connu de changement de situation professionnelle en 2014, ce pourcentage étant plus élevé pour les ménages de plus de 60 ans¹⁶⁵.
- [182] De plus, pour les catégories soumises à plancher de ressources comme les étudiants, la variabilité des ressources, tant qu'elles demeurent inférieures à ce plancher est actuellement sans effet sur le montant de l'aide. Au contraire, si l'appréciation des ressources était trimestrialisée, elle pourrait engendrer une forte fluctuation de l'aide et une baisse de son montant moyen : un étudiant qui travaillerait au cours du troisième trimestre uniquement, et percevrait à ce titre un revenu mensuel de l'ordre du SMIC, pourrait perdre l'aide au logement le trimestre suivant. Les trois autres trimestres, il conserverait une aide égale à l'aide actuelle si le plancher de ressources trimestriel était égal au quart du plancher de ressources annuel actuel. En moyenne annuelle, son aide diminuerait donc de 25%¹⁶⁶. Qui plus est, le trimestre où elle serait nulle (ou réduite) serait justement celui du début de l'année universitaire, donc fréquemment de la recherche d'un nouveau logement.
- [183] Plus généralement, certains revenus, quoique variables, sont néanmoins relativement prévisibles, et leur variabilité peut être planifiée par leurs bénéficiaires dans le cadre d'un budget annuel : il s'agit par exemple des revenus saisonniers (emplois dans le tourisme ou l'agriculture), et des revenus annuels (primes, « treizième mois »¹⁶⁷). Dans ce cas, une aide stable permettant de faire face à la dépense stable que constitue le loyer est préférable à une aide variable. La variation de l'aide serait d'ailleurs faible dans bon nombre de cas de revenus annuels, ce qui réduirait l'efficacité sociale éventuelle d'une trimestrialisation pour un coût de gestion qui est largement indépendant de l'ampleur de la volatilité du revenu.
- [184] L'augmentation de la volatilité de l'aide peut être particulièrement préjudiciable pour des ménages ayant des difficultés à établir et respecter un budget. Or ces ménages sont nombreux parmi les bénéficiaires des aides personnelles au logement.

¹⁶³ Ce sujet est discuté plus longuement au sein de la partie 3.2.

¹⁶⁴ Sur le parc locatif. Source : enquête nationale sur le logement. Selon l'OPAC 62, qui s'appuie sur l'enquête OPS (occupation du parc social), seuls 9 à 10% des locataires (bénéficiaires ou non d'une aide personnelle au logement) ont des ressources aléatoires liées au travail, hors bénéficiaires du RSA. En supposant que la plupart d'entre eux sont bénéficiaires d'une aide personnelle, et que la moitié des locataires de cet OPAC perçoivent une aide personnelle, environ 20% de ses locataires bénéficiaires d'une aide personnelle auraient des ressources aléatoires liées au travail.

¹⁶⁵ Source : « Changements infra annuels de situation des allocataires selon leurs caractéristiques » note de la CNAF réalisée pour la mission, 24 février 2015.

¹⁶⁶ La baisse pourrait être plus faible si les mois travaillés dans l'exemple sont à cheval sur deux trimestres servant de référence pour le calcul des droits.

¹⁶⁷ On pourrait également citer parmi les revenus annuels certains revenus du capital, mais ils sont le plus souvent faibles dans le cas des bénéficiaires d'aides personnelles au logement.

- [185] La volatilité du RSA activité, engendrée par la combinaison de l'instabilité des revenus et du caractère trimestriel de sa base ressources, est elle-même considérée par nombre de ses bénéficiaires comme un défaut de cette prestation. Selon le SGMAP¹⁶⁸, un des principaux motifs du non recours au RSA activité est « le décalage dans le temps entre la période de référence et la situation (parfois très difficile) à la date de perception de l'aide » : « le dispositif n'aide pas à lisser les ressources¹⁶⁹ mais au contraire accentue les variations de revenus notamment à cause des indus », « difficulté à prévoir les ressources notamment à cause des impacts sur les prestations logement et la PPE ». Cela est confirmé par la CNAF¹⁷⁰. La CCMSA souligne que la variabilité de l'AAH lorsqu'elle est trimestrialisée est une cause de mécontentement et d'indus¹⁷¹.
- [186] En outre, une révision trimestrielle des ressources alourdirait la gestion des bailleurs en cas de tiers payant, le montant quittancé au locataire devrait en effet être révisé tous les trois mois pour tous les allocataires, y compris ceux dont la situation en matière de ressources serait très peu modifiée¹⁷².

3.1.3 Le non recours augmenterait probablement

- [187] L'alourdissement de la procédure, via notamment l'obligation de déclarer trimestriellement les ressources, la volatilité du montant de l'aide et la multiplication des entrées et sorties du dispositif accroîtraient sans doute le taux de non recours, particulièrement de la part de personnes facilement découragées face aux démarches administratives. Les études actuelles montrent pourtant un niveau de recours très élevé (de l'ordre de 95 à 97% des personnes éligibles) pour cette prestation essentielle pour un nombre important d'allocataires (voir annexe 3). D'après une étude-action pilotée par le SGMAP sur le non recours dans deux départements, il ressort que les aides au logement jouissent d'une bonne visibilité, même si l'on constate que certains ménages ne les sollicitent pas autant qu'ils le pourraient (accédants, personnes ayant une faible activité professionnelle ou ayant subi une forte diminution de leurs revenus, locataires du parc privé). En revanche, la difficulté de prévoir un budget du fait de la variabilité des ressources est l'un des obstacles clairement identifié pour le RSA activité dont le taux de non recours est très élevé (de l'ordre de 68%)¹⁷³, ces deux aides ne sont néanmoins pas directement comparables dans leurs objectifs ou en matière de montant versé.

¹⁶⁸ Source : présentation communiquée à la mission par le SGMAP. Y figurent des études de cas qui confirment la volatilité des aides et des ressources, volatilité qui ne pourrait être qu'accrue par une trimestrialisation des aides au logement en sus de celle du RSA. Les travaux du SGMAP sont repris notamment par le rapport Sirugue sur la réforme des dispositifs de soutien aux revenus d'activité modestes <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/134000431/0000.pdf>. Cf. également annexe 4.

¹⁶⁹ Au sens de : ensemble des revenus du ménage, prestations comprises.

¹⁷⁰ Note du 6 janvier 2009. « Mécanisme d'attribution des prestations : les préférences des allocataires de minima », dossier d'étude 173 de novembre 2014 « L'accès aux droits et le non-recours dans la branche Famille de la Sécurité Sociale » et E-ssentiel de juillet 2012, qui soulignent que l'instabilité de l'éligibilité est un facteur de non recours : « sept foyers sur dix éligibles au RSA au dernier trimestre 2010 mais qui ne l'étaient pas en mai 2009 n'ont pas déposé de demande de RSA ; ce n'est le cas que de 45 % des foyers éligibles aux deux dates [...]. Par ailleurs, une proportion importante de non-recourants en décembre 2010 sont devenus non éligibles un trimestre plus tard ».

¹⁷¹ Source : selon une note adressée à la mission par la CCMSA : « Concernant l'AAH, le droit est étudié sur la base de ressources annuelles ou trimestrielles (RNC) selon la situation professionnelle de l'allocataire. Comme pour le RSA, la variabilité du montant de l'allocation génère des mécontents et des indus ».

¹⁷² En effet, le montant de l'aide changera presque systématiquement chaque trimestre, même si ce n'est que de quelques euros (sauf pour les personnes ayant des revenus très stables, comme les pensionnés).

¹⁷³ Sources : entretiens avec l'USH, la FNARS, la CAF 62. Cf. également « L'accès aux droits et le non-recours dans la branche Famille de la Sécurité Sociale » dossier d'étude n° 173, CNAF, 2014. Analyse des principales « trappes à non recours » par aide communiquée par le SGMAP à la mission.

- [188] Le taux de non-recours du RSA-socle, dont les modalités de déclaration des ressources sont très proches de celles qui seraient mises en place pour des aides au logement trimestrialisées, est estimé autour de 35%¹⁷⁴. Il apparaît néanmoins difficile de procéder à une estimation objectivée de l'évolution du taux de recours. C'est pourquoi la mission a procédé à une illustration de l'impact budgétaire potentiel d'une baisse de ce taux sur la base de simples hypothèses, qui ne sont pas des estimations de baisse du taux de recours. Ainsi, en faisant l'hypothèse que le taux de recours aux aides au logement baisse de 5 à 10 points, la trimestrialisation généralisée pourrait conduire à une baisse des aides versées de l'ordre de 0,9 à 1,8 Mds €¹⁷⁵ au prix d'une réduction de leur efficacité sociale (voir annexe 3).
- [189] Il est néanmoins également possible que la trimestrialisation des aides au logement ait un impact favorable sur le taux de recours aux autres prestations trimestrialisées en cas de DTR unifiée. Le maintien d'un recours élevé à cette prestation, même trimestrialisée, compte-tenu de sa très bonne visibilité et de son importance pour les allocataires, pourrait en effet permettre de détecter des droits sur les autres prestations comme le RSA socle et, plus encore, sur le RSA activité puis la prime d'activité.

3.1.4 L'accès au logement des publics aux revenus précaires pourrait en être pénalisé

- [190] Du point de vue des bailleurs qui sélectionnent les candidats à un logement locatif, une trimestrialisation de la base ressources aurait des conséquences au travers, d'une part, de la volatilité accrue de l'aide et, d'autre part, de l'alourdissement de la gestion du tiers payant déjà évoqués (pratiqué dans 63% des cas : 98% en APL, 33% en ALS, 41% en ALF)¹⁷⁶.
- [191] Ce dernier aspect ne doit pas être négligé, particulièrement dans le parc privé. En effet, la propriété bailleuse privée se caractérise par un fort émiettement : 60 % des bailleurs privés ne possèdent qu'un seul logement en location. En outre, sur les 6,5 millions de logements locatifs privés, un peu moins de la moitié sont confiés en gestion à des professionnels de l'immobilier. Il est donc nécessaire de prendre en compte l'impact d'un surcroît de complexité pour des bailleurs personnes physiques ne possédant qu'un ou deux logements et pour lesquels une télétransmission des données depuis les CAF et les caisses de la MSA et un quittance automatisé ne sont pas envisageables.
- [192] La variabilité d'une aide destinée à payer la dépense fixe de loyer constitue en soi un facteur de risque pour les bailleurs en cas de tiers payant ; en cas de paiement direct ce serait moins fréquent puisque certains bailleurs privés ne tiennent pas ou peu compte de l'aide personnelle pour sélectionner le locataire¹⁷⁷. Dans certains cas¹⁷⁸, les bailleurs pourraient préférer un ménage à revenu très faible mais stable, et donc une aide personnelle élevée et stable, à un revenu plus élevé en moyenne mais aléatoire, engendrant une aide personnelle volatile et des risques encore plus importants d'impayés. Ainsi, un ménage qui s'efforcerait de travailler au travers d'emplois précaires pourrait être pénalisé par rapport à un ménage qui ne travaillerait pas du tout. Dans le cas de l'intermédiation locative, la continuité du bénéfice des aides au logement est vécue comme une garantie pour le propriétaire privé qui donne à bail à des associations logeant des ménages défavorisés¹⁷⁹.

¹⁷⁴ *Source* : Recherches et prévisions, CNAF, n°124-2012.

¹⁷⁵ Il est fait l'hypothèse dans cette estimation que la trimestrialisation n'a pas d'effet sur le montant moyen de l'aide au logement versée.

¹⁷⁶ *Source* : CNAF, statistiques au 31 décembre 2013 en métropole. Ce taux est de 75% en outre-mer.

¹⁷⁷ *Source* : entretien avec des gestionnaires de logements locatifs privés. En comptabilisant l'aide non pas en déduction du loyer mais en augmentation des ressources, ce qui a beaucoup moins d'effet sur le taux d'effort.

¹⁷⁸ *Source* : entretiens avec des bailleurs sociaux et une CAF.

¹⁷⁹ *Source* : entretiens avec des associations d'insertion par le logement.

- [193] En cas de tiers payant, le loyer net d'aide que doit payer le locataire deviendrait plus instable, ce qui peut engendrer un risque d'augmentation des impayés de loyer pour des ménages aux revenus souvent très modestes. La stabilité de la quittance nette est encore plus nécessaire pour les ménages qui apurent une dette de loyer, puisque tout non respect du plan d'apurement peut entraîner une résiliation de bail (quand des délais de paiement ont été octroyés par le juge dans le cadre d'une procédure) et une suspension du droit à l'aide au logement. D'ores et déjà, certains bailleurs HLM¹⁸⁰ lissent les quittances de loyer pour amortir les effets de la variation de l'aide personnelle (voir *supra*).
- [194] En outre, dans le parc privé, au sein duquel le tiers payant est optionnel, la gestion plus complexe de ce dernier pourrait inciter certains bailleurs à ne plus le pratiquer, d'où un risque d'exclusion de l'accès au logement dans le parc privé pour des locataires dont le profil est le plus risqué. Le paiement en tiers payant de l'allocation logement constitue en effet pour certains bailleurs une forme de garantie de paiement du loyer ou au moins d'une partie de celui-ci.
- [195] Ainsi, selon l'enquête logement de 2006, les locataires du parc privé pour lesquels l'aide est versée en tiers payant (qui représentent 46% des locataires) se distinguent des autres (pour lesquels l'aide est versée directement à l'allocataire) par une probabilité supérieure d'avoir été confrontés à une perte d'emploi au cours des quatre dernières années (25% contre 19%), de rencontrer des difficultés à payer le loyer (30% contre 18%) et d'être en impayé de loyer (10% contre 3%) (calculs de la mission à part de l'enquête logement 2006) : le tiers payant compense donc un risque supérieur. En outre, leur revenu moyen est plus faible de 6%, le nombre de personnes de leur ménage est plus élevé de 10% (2,16 contre 1,97) et le montant de leur aide est plus élevé de 21%. En revanche, leur âge moyen et le nombre de pièces de leur logement ne sont pas différents.

3.1.5 Une nouvelle base ressources devrait être créée

- [196] Une base ressources trimestrielle de l'aide personnelle au logement ne pourrait pas être rigoureusement identique à la base ressources actuelle, car le calcul du revenu imposable nécessite certaines opérations complexes qui ne seraient pas réalisables chaque trimestre par les allocataires eux-mêmes, notamment la prise en compte des frais professionnels réels¹⁸¹.
- [197] Elle ne pourrait pas non plus être identique à celle du RSA, ou à celle de l'AAH lorsqu'elle est trimestrialisée. En effet, l'aide personnelle au logement est attribuée au titre d'un logement ; son calcul prend donc en compte le revenu de l'ensemble des occupants du logement. Au contraire, le RSA est attribué à un « foyer RSA »¹⁸² et l'AAH est attribuée à un individu, en tenant compte le cas échéant des revenus de son conjoint : tous deux ne tiennent pas compte des revenus des autres occupants éventuels du logement.
- [198] Par ailleurs, la base ressources du RSA dépend elle-même du montant de l'aide personnelle au logement puisqu'elle intègre un « forfait logement » en cas d'existence d'un droit à aide personnelle au logement. La base ressources de la future prestation résultant de la fusion du RSA socle et de la PPE n'a quant à elle pas encore été définie. La base ressources de l'AAH présente elle-même des spécificités non transposables aux aides au logement¹⁸³.

¹⁸⁰ Source : entretien avec l'USH et avec l'OPAC 62 (dispositif « Stabilis »).

¹⁸¹ L'AAH, lorsqu'elle est trimestrialisée, ne tient pas compte des frais professionnels réels mais on les estime de manière forfaitaire (abattement de 10%). C'est également le cas de tous les revenus annuels, en particulier des revenus du capital.

¹⁸² Qui comprend les concubins (sans considération de leurs éventuels liens juridiques) ainsi que l'ensemble des enfants jusqu'à 25 ans si leur rattachement permet une augmentation du calcul du RSA ainsi versé. Source : Rapport Sirigue <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/134000431/0000.pdf>.

¹⁸³ L'assiette ressources de l'AAH n'inclut pas les rentes viagères constituées en faveur d'une personne handicapée (dans la limite de 1 800 euros, s'il s'agit de l'allocataire) ; on voit mal pourquoi cette exclusion serait appliquée pour les aides personnelles au logement.

- [199] Enfin, un minimum social, parce qu'il tient compte de toutes les autres ressources du bénéficiaire, ne peut pas avoir la même assiette ressources qu'une prestation comme les aides personnelles au logement, qui ne tient compte que de certaines d'entre elles.
- [200] Pour l'ensemble de ces raisons, une base ressources nouvelle devrait être créée, complexifiant encore le dispositif des aides sociales.
- [201] Cependant, la base ressources actuelle sert de référence pour certaines prestations légales ou extra-légales ou tarifs de services des collectivités territoriales (au travers notamment l'utilisation du quotient familial). La nouvelle base trimestrialisée pourrait ainsi apparaître plus en lien avec les besoins des collectivités territoriales pour la détermination de certains droits. Aujourd'hui, seules les DTR pour les bénéficiaires du RSA peuvent être utilisées. Elles ne concernent néanmoins qu'un public restreint alors qu'il est plutôt souhaitable d'ouvrir des droits sans lien avec un statut donné pour limiter les effets de seuils et permettre plus d'équité.
- [202] Cela ne dispenserait pas, bien au contraire, dans un souci de simplification, de rechercher un rapprochement le plus étroit possible avec les bases ressources du RSA ou de l'AAH dans des conditions à étudier (périmètre des ressources à prendre en compte notamment, reconstruction du barème des aides...). Cela se traduirait pourtant par la fin de l'unité de la base ressources des aides au logement et des prestations familiales et par la coexistence de plusieurs bases ressources sur un champ où il existe aujourd'hui une assiette quasi unique.
- [203] La trimestrialisation engendrerait donc, en toute hypothèse, un surcroît de complexité en comparaison de la situation existante. L'harmonisation des bases ressources des différentes prestations sociales semble, en tout état de cause, un objectif désirable à long terme car :
- unifier et simplifier les bases ressources faciliterait la gestion pour les services en charge de servir les prestations (CAF, caisses de la MSA). La gestion de plusieurs bases ressources est habituelle pour les organismes de sécurité sociale, mais la multiplication des règles de calcul est génératrice d'erreurs pour les services¹⁸⁴. La réduction du nombre de règles différentes à maîtriser par les agents techniques est donc propre à améliorer la qualité et l'efficacité de la gestion des droits ;
 - limiter le nombre de règles différentes favorise la lisibilité et la compréhension des dispositifs par l'utilisateur en réduisant le nombre d'erreurs de saisie et en facilitant la prise en compte des différents types de revenus au moment de la déclaration. Concomitamment, cela peut permettre de réduire le nombre de déclarations à réaliser par les usagers pour accéder aux prestations, cela simplifie les investissements à réaliser pour développer les échanges de données entre administrations, dans la mesure où ceux-ci pourront concerner un plus grand nombre de prestations.
- [204] Deux points de vigilance doivent cependant être signalés. Premièrement, les récentes réformes dans le champ de la branche famille (mise sous conditions de ressources des prestations familiales notamment) se traduisent par des évolutions importantes des systèmes d'information des CAF et de la MSA, si bien qu'une évolution dans un délai rapproché des bases ressources ne pourrait être mise en œuvre sans accroître les tensions dont les chaînes informatiques font aujourd'hui l'objet. Deuxièmement, l'harmonisation des bases ressources est un travail de longue haleine et d'une difficulté significative comme a pu le montrer la suspension du projet du dossier de demande simplifié¹⁸⁵.

¹⁸⁴ A titre d'exemple sur l'AAH, le taux de rejet des dossiers vérifiés dans les Hauts-de-Seine est passé de 5,4% en 2010 à 6,1% en 2011 à la suite de la trimestrialisation de cette prestation.

¹⁸⁵ Voir l'annexe 4.

- [205] De manière générale, la réflexion sur l'unité de la base ressources gagnerait à être menée en parallèle de celle portant sur les transferts de données afin de bénéficier de l'ensemble des gains et potentialités offerts par ceux-ci. Par exemple, lorsqu'un calcul de droit ne peut s'appuyer sur un échange de données entre administrations, il conviendrait de déterminer si la règle de calcul et le périmètre des revenus pris en compte gagnent à être modifiés par mesure de simplification, afin que les données sur la base desquelles sont calculés les droits soient choisies parmi celles pouvant être immédiatement collectées, ou s'il est préférable de les conserver.
- [206] À maintes reprises au cours des auditions, la mission a eu le sentiment que les systèmes d'information commandent en grande partie le champ des possibles en matière de services et de prestations, de même que l'organisation d'une structure, et que ce fait devrait être pris en compte d'une manière encore plus systématique par l'ensemble des acteurs.
- [207] Il faut enfin noter que la question de l'harmonisation des base ressources se pose même hors trimestrialisation de la base ressource des aides au logement. La COG 2013-2017 de la CNAF a ainsi prévu que celle-ci participe aux recherches d'harmonisation concernant la diversité des situations professionnelles déclenchant l'application de mesures de neutralisation et d'abattements spécifiques ainsi que les dates d'effet des changements de situation professionnelle¹⁸⁶. Au-delà, la simplification des bases ressources constitue un préalable indispensable à l'amélioration de l'accès aux droits comme l'a relevé le second rapport d'évaluation du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale réalisé par l'IGAS¹⁸⁷.

3.2 Les effets figés limiteraient les inconvénients de la trimestrialisation sans les supprimer et renforceraient ses avantages

- [208] Pour réduire le nombre des déclarations de changement de situation et des modifications du montant de l'aide subséquentes, il pourrait être envisagé de recourir aux « effets figés » : l'aide ne serait pas modifiée par les changements, ou plutôt par certains changements, de la situation des allocataires pendant une certaine durée, que l'on supposera égale à trois mois. Cela limiterait la volatilité de l'aide, qui constitue l'un des principaux inconvénients d'une base ressources trimestrielle.
- [209] Il conviendrait tout d'abord de préciser quels changements de la situation des allocataires n'affecteraient pas le montant de l'aide.
- [210] Les changements de situation ne sont pas rares : au cours de l'année 2014, 32,8% des bénéficiaires des aides au logement ont connu au moins un changement de situation parmi ceux qui sont à la fois présents en début et fin d'année. 12,4 % ont connu au moins un changement de situation familiale et 25,8 % ont connu au moins un changement de situation professionnelle (cf. partie 2.2.3).
- [211] Certains changements de situation ne devraient pas, en tout état de cause, donner lieu à « effets figés » : le départ du logement, ou bien l'impayé de loyer (la réactivité est en effet une condition de l'efficacité dans le traitement des impayés). En revanche, les variations de revenu, pendant la durée de l'« effet figé », devraient être sans effet sur le montant de l'aide.

¹⁸⁶ Convention d'objectifs et de gestion entre l'Etat et la CNAF 2013-2017, p67.

¹⁸⁷ [Evaluation de la deuxième année de mise en œuvre du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, IGAS, n°2014-049R, janvier 2015, réalisé par François CHEREQUE, Christine ABROSSIMOV et Mustapha KHENNOUF.](#)

- [212] S'agissant des changements de situation familiale, compte tenu de leur complexité, des conditions de vie parfois délicates qu'ils recouvrent, ainsi que de leur fréquence importante, la mission estime qu'il ne serait pas opportun de figer ces changements de situations dans le cadre d'un passage à une période de référence trimestrielle. Ces changements devraient continuer à être pris en compte de manière infra-trimestrielle par voie de déclaration des usagers.
- [213] L'impact des effets figés sur le fonctionnement de la prestation est complexe, car ceux-ci doivent être comparés avec les dates d'effets des changements de situation actuellement en vigueur (abattements, neutralisations). Le caractère plus favorable, ou plus défavorable, de l'évolution du montant de l'aide pour l'allocataire dans le nouveau système dépend largement des délais actuels de prise en compte des changements de situation professionnelle (lorsqu'ils sont appliqués).
- [214] Dans le cadre d'une prestation trimestrielle à effets figés, le délai de prise en compte serait compris entre 1 jour et trois mois après la date de survenance de l'événement. Une prise en compte rapide ne veut néanmoins pas dire un impact fort sur le niveau de l'allocation. Dans un système trimestriel à effets figés, l'adaptation du niveau de la prestation est d'autant plus importante que le fait générateur est éloigné dans le temps (maximum trois mois, sous l'hypothèse qu'un nouvel événement ne soit pas venu modifier à nouveau le niveau des revenus)¹⁸⁸.
- [215] Actuellement, le délai de prise en compte est déterminé par les dates d'intervention des mesures d'abattements et de neutralisation puis de leur suppression, si bien qu'une baisse de revenu associée à une période de chômage a, dans le système actuel, une répercussion plus rapide sur le niveau de l'aide, en particulier en cas de chômage non indemnisé. En cas de reprise d'activité, la baisse du niveau de la prestation est également beaucoup plus rapide : dès le mois de retour à l'emploi (sans référence néanmoins au niveau de revenu effectivement perçu).
- [216] Dans l'hypothèse d'effets figés, la prise en compte d'une reprise d'activité après une période de chômage serait en général plus lissée. Dans un premier temps, le bénéficiaire conserverait un montant d'aide inchangé tout au long du trimestre de retour à l'activité alors que dans le système actuel il perd le bénéfice de la mesure d'abattement ou de neutralisation dès le mois suivant. Ensuite, le montant de l'aide versée au cours du trimestre suivant, calculé sur la moyenne des revenus des trois derniers mois qui ne sont *de facto* pas pleinement travaillés, serait mécaniquement lissé. Enfin, une seconde baisse du montant de l'aide intégrerait pleinement la hausse de revenus liée à l'exercice d'une activité pérenne et continue à compter du troisième trimestre. Ce cumul temporaire et lissé des revenus d'activités et de la prestation, permis par les effets figés, rapprocherait, par un effet de calendrier, les aides au logement d'une allocation d'incitation au retour à l'emploi¹⁸⁹.

¹⁸⁸ Le niveau de la prestation dépend de la moyenne des ressources perçues au cours des trois mois précédents de référence.

¹⁸⁹ A l'exception des publics qui, comme les saisonniers, connaissent des écarts de revenus d'activités infra-annuels tels qu'ils ne bénéficieraient en pratique pas du phénomène de lissage précédemment décrit.

- [217] L'application d'effets figés pourrait fortement réduire les rappels et indus. Dans le cas du RSA, prestation certes différente, une étude réalisée par la CNAF¹⁹⁰ estime qu'un figeage sur trois mois des droits résorberait plus d'un tiers des indus nets et deux tiers des rappels nets. L'évaluation de l'impact des effets figés sur le nombre d'indus et de rappels, ainsi que leurs montants, reste fragile. La maîtrise des risques financiers liés à la gestion des indus et rappels pourrait être facilitée par la trimestrialisation avec effets figés, néanmoins la multiplicité des facteurs à prendre en compte exige de rester prudent : les facteurs positifs (détection plus rapide des indus et rappels, et en conséquence limitation de leurs montants cumulés, possible diminution de leur nombre) sont à mettre en perspective du facteur négatif que constitue le système déclaratif (générateur d'indus à travers les erreurs de saisie notamment). La conséquence de la trimestrialisation à effets figés sur la maîtrise des risques financiers est un élément important compte tenu de l'enjeu qu'elle représente pour la certification des comptes de la branche famille par la Cour des comptes (voir partie 2.3.2).
- [218] Cela permettrait également de limiter la volatilité de l'aide. Pour certains des allocataires, notamment les plus fragiles, la réduction pourrait même permettre une certaine stabilisation du montant des aides par rapport à la situation actuelle compte-tenu des changements de situation que ces derniers peuvent connaître. Les effets néfastes de la trimestrialisation décrits précédemment seraient de ce fait atténués (lourdeur de gestion pour les bailleurs, accès au logement...).
- [219] Par ailleurs, il pourrait être également envisagé de mettre en place un effet figé asymétrique. En effet, pour une efficacité sociale accrue des aides, la réactivité est souhaitée lorsque le revenu diminue (pour amortir rapidement l'effet des pertes de revenu) mais non lorsqu'il augmente (pour réduire la désincitation au travail). Un « figeage » sur une période plus longue que trois mois lorsque le revenu augmente que lorsqu'il diminue permettrait d'obtenir ce résultat. Néanmoins, cette asymétrie aurait un coût en montant de prestations, dont l'estimation nécessite des travaux qui n'ont pas pu être menés dans le délai dont disposait la mission.
- [220] Enfin, un lissage des revenus sur une plus longue période pourrait aussi être exploré : la base ressources, tout en étant révisée tous les trois mois, serait constituée des revenus des six ou douze derniers mois. Sa réactivité serait intermédiaire entre la base ressources actuelle et la base ressources trimestrielle examinée ici. La volatilité de l'aide en serait réduite, au prix d'une moindre réactivité. Ce mode de gestion pourrait néanmoins conduire à réintroduire des mécanismes de prise en compte des changements de situation avec l'ensemble des inconvénients qui ont été décrits dans la partie 2.

3.3 La trimestrialisation entraînerait des difficultés transitionnelles liées à l'existence de gagnants et de perdants

- [221] Toute évolution des règles de droit et de calcul d'une base ressources, en particulier le choix de la période de référence, engendre, à enveloppe budgétaire constante, des effets de transfert entre allocataires, ne serait-ce que du seul fait de l'augmentation ou de la diminution des montants servis *ex post* en comparaison du montant des allocations qui auraient été versées dans le cadre antérieur à la réforme.

¹⁹⁰ « Effet figé trimestriel des droits au RSA : chiffrages et cas type », note de la CNAF, 21 juillet 2014.

- [222] Si aucune estimation précise du nombre de perdants et de gagnants à la trimestrialisation de la base ressources des aides au logement n'est pour l'instant disponible, et reste de toutes les façons contingente aux paramètres de réforme retenus, il est néanmoins possible d'identifier les principales catégories de publics pouvant faire l'objet d'effets de transfert sur la base notamment de l'expérience de la trimestrialisation de l'AAH¹⁹¹. En tout état de cause, ces effets de transfert seront multiples et multi-factoriels.
- [223] Il faut d'abord signaler les effets de transfert liés aux revenus pris en compte dans le calcul des aides au logement et aux dates d'effets des changements de situation. En effet :
- le champ des catégories de revenus et charges prises en compte dans la base ressources évoluerait inévitablement avec la trimestrialisation, ce qui se traduirait par des effets de transfert. A titre d'exemple, les frais professionnels ne devraient plus pouvoir être pris en compte « au réel » mais uniquement sur une base forfaitaire ;
 - une trimestrialisation des revenus avec effets figés pourrait, selon des paramètres qu'il reste à définir, conduire à une prise en compte plus lissée de certains changements de situation professionnelle. A titre d'illustration, certains cas de perte d'emploi ouvrent aujourd'hui droit à un abattement de 30% sur les revenus d'activité de N-2 après deux mois consécutifs de chômage. Dans un système trimestriel, la perte d'emploi pourrait conduire à une majoration du montant de l'aide à la première réactualisation trimestrielle des droits¹⁹², dès lors qu'elle se traduit par une diminution de la moyenne trimestrielle des revenus d'activité. La baisse de revenu qui pourrait être prise en compte lors du renouvellement du droit serait néanmoins plus ou moins importante et la hausse de la prestation plus ou moins tardive selon la date d'entrée au chômage par rapport à la date de révision du droit. D'une manière générale, l'incidence de la trimestrialisation et des effets figés sur les dates d'effets est complexe compte tenu de la subtilité des règles en vigueur (cf. partie 2.2.3). Il conviendrait d'étudier l'impact financier subséquent pour les allocataires à l'aune des paramètres précis qui seraient retenus pour une telle réforme.
- [224] A barème et règles d'éligibilité inchangées, les effets de transfert pour un allocataire dépendraient surtout de la variation de ses revenus entre le trimestre précédent et l'avant dernière année¹⁹³ :
- lorsque les revenus de l'avant-dernière année (N-2) seraient inférieurs aux revenus du trimestre précédent, la trimestrialisation se traduirait par une diminution des montants des allocations servies. Ces allocataires perdants seraient notamment les personnes ayant connu des augmentations de salaire sur la période ;
 - *a contrario* dès lors que les revenus de l'avant dernière année (N-2) seraient supérieurs aux revenus du trimestre précédent, la trimestrialisation se traduirait par une augmentation des montants des allocations servies. Ces allocataires gagnants seraient notamment les personnes ayant connu des diminutions de salaire sur la période, à raison par exemple d'une réduction du nombre d'heures travaillées (passage à temps partiel, travailleur précaire...) ou d'un changement de contrat de travail ;
 - les conditions d'entrée dans le dispositif pour les bas revenus évolueraient également. Pour les allocataires non concernés par l'évaluation forfaitaire, les

¹⁹¹ La direction des statistiques, des études et de la recherche de la CNAF a synthétisé ses évaluations en matière de gagnants et perdants à la trimestrialisation de l'AAH dans une note n°98 DSPSA en date du 3 août 2011.

¹⁹² Et donc selon la date de survenance du changement de situation, entre un mois et près de trois mois après la perte d'emploi.

¹⁹³ A composition familiale inchangée.

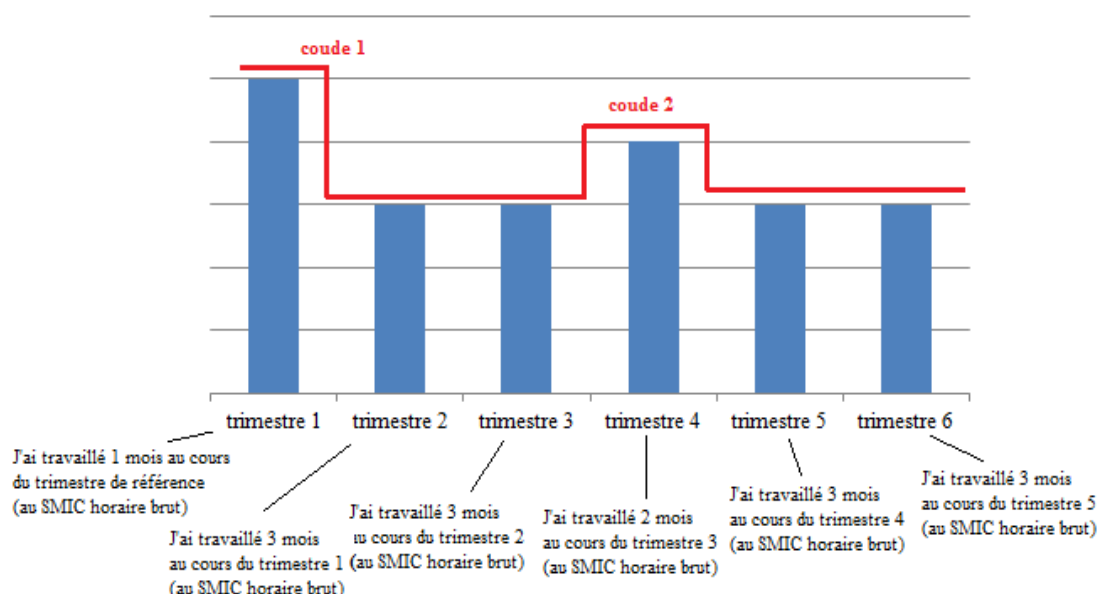
effets de transfert seraient ceux décrits ci-dessus. Pour ceux concernés par celle-ci l'impact devrait être en général mineur (voir ci-dessous).

- [225] On notera que, globalement, les revenus du trimestre précédent sont supérieurs à ceux de l'avant-dernière année. En basculant la période de référence de l'avant-dernière année au trimestre précédant le calcul du droit, la trimestrialisation aboutirait mécaniquement, c'est-à-dire hors revalorisation des barèmes, à réduire le montant global des aides au logement. Pour que la réforme soit effectuée à masse constante, il faudrait revaloriser les barèmes, de manière à neutraliser cet effet (cf. annexe 3).
- [226] Les effets de transfert relatifs à la suppression de l'essentiel des mesures d'abattement et de neutralisation, qui perdraient leur raison d'être dans le cadre d'une assiette connectée aux revenus récents des allocataires, seraient en revanche plus incertains. Cette suppression pourrait en effet se traduire par des gains ou des pertes pour les bénéficiaires selon que le montant de la prestation majoré par la mesure d'abattement ou de neutralisation, compensant la perte de revenu liée à la situation de chômage, serait supérieur ou non aux montants servis dans le cadre d'une aide sur une base ressources trimestrielle. Les publics subissant une perte d'activité seraient ici concernés au premier chef. Compte-tenu des taux de remplacement des allocations chômage et des pensions de retraite pour les bas de revenus (en général bien supérieurs à 70%, voir partie 2.2.3.4), les allocataires qui bénéficient aujourd'hui des mesures d'abattement pourraient en général bénéficier de moindres hausses des prestations logement.
- [227] En ce qui concerne le mécanisme d'évaluation forfaitaire, il perdrait sa justification¹⁹⁴ dans un système trimestrialisé et devrait aussi être supprimé dans le cadre de la réforme. S'agissant des bénéficiaires actuels de ce mécanisme, c'est-à-dire les allocataires dont les revenus de l'avant-dernière année étaient inférieurs à l'équivalent de 1015 fois le SMIC brut horaire, l'impact financier de la trimestrialisation dépendrait de la variation des revenus entre le mois précédent l'ouverture ou le renouvellement de droit – période qui sert de base au calcul pour ces allocataires dans le système annuel – et le trimestre précédant l'ouverture ou le renouvellement dans le nouveau dispositif :
- l'impact financier pour ces publics devrait être mineur, à moins d'une forte variation des revenus trimestriels,
 - il faut toutefois noter un possible « coude » du montant des aides au logement avec la trimestrialisation pour les bénéficiaires du mécanisme d'évaluation forfaitaire en l'absence de mesures correctrices ; un demandeur qui aurait travaillé moins de trois mois au cours du trimestre précédant sa demande pourrait recevoir un montant d'allocation supérieur à celui qui lui sera servi les trimestres suivants (en supposant qu'il perçoive des revenus stables par la suite).
- [228] En l'absence de mesures correctrices, ce « coude » pourrait également intervenir à l'occasion de toute ouverture de droit à la suite de la trimestrialisation et de manière générale à chaque variation sensible des revenus d'activité entre trimestres.
- [229] Les publics concernés par ces effets de « coude » seraient essentiellement les jeunes actifs, les travailleurs précaires et les saisonniers, ces derniers étant caractérisés par des revenus particulièrement irréguliers.

¹⁹⁴ L'objectif était pour l'essentiel de ne pas servir les nouveaux actifs avec des montants de prestation sans lien avec leurs ressources et besoins lors de l'année de versement.

Les effets de « coude » des montants d'aide au logement servie dans un système trimestrialisé – illustration –

Evolution des montants d'aide au logement trimestrielle (exemple)¹⁹⁵



A titre d'exemple, Jean-Michel est un jeune actif dont les revenus de l'avant dernière-année, lorsqu'il était étudiant, étaient inférieurs à l'équivalent de 1015 fois le SMIC brut horaire, donc soumis à l'évaluation forfaitaire. Dans le système actuel, son aide au logement serait donc calculée pour un an et forfaitairement sur la base des ressources dont il a bénéficié le dernier mois avant sa demande d'allocation logement.

Dans le cadre d'une base ressources trimestrielle, sans mesures correctrices, son aide au logement variera en fonction des ressources dont il a bénéficié au cours du trimestre précédent.

Jean-Michel vient de conclure un contrat à durée déterminée (CDD) de 9 mois et en a profité pour quitter le domicile familial le mois suivant. Il est donc éligible à une aide au logement. A l'entrée dans le dispositif, Jean-Michel n'aura travaillé qu'un mois complet à temps plein au cours du trimestre précédent (c'est-à-dire le trimestre de référence). Le montant de son aide au logement est donc appelé à se réduire au cours du trimestre suivant, car il aura travaillé trois mois complets à temps plein et rémunération identique (au SMIC horaire brut par exemple). Le profil de l'aide versée présente un premier coude.

Le CDD de Jean-Michel, qui arrive à terme au cours du trimestre 3, n'est pas renouvelé mais il conserve son logement. Il retrouve un emploi à temps plein, cette fois-ci un contrat à durée indéterminée (CDI), au bout d'un mois de recherche. Son trimestre 3 est donc « incomplet », en conséquence le montant de son aide au logement augmente. En revanche, Jean-Michel ayant accompli des trimestres « complets » sans interruption de contrat de travail, le montant de l'aide servie se réduit à nouveau pour les trimestres suivants. Le profil de l'aide versée présente un second coude.

Le même type de phénomènes de coude se retrouverait pour un travailleur saisonnier (aux effets de changements de résidence – zone 1, zone 2, zone 3 – près) ou un allocataire connaissant des ruptures d'activité et de rémunération.

¹⁹⁵ Ce schéma a vocation à représenter les effets de « coude » des montants de l'aide au logement, liés aux évolutions des revenus d'un bénéficiaire au cours du temps. Les amplitudes graphiques sont indicatives et ne prétendent pas représenter les variations monétaires absolues des montants versés.

- [230] Pour ce qui concerne les changements de situation familiale, la trimestrialisation ne devrait pas avoir d'impact sensible à droit constant. En effet, les aides au logement prennent en compte les situations familiales en fixant des plafonds de ressources à l'éligibilité variant selon la composition du foyer et chaque changement de situation familiale doit être aujourd'hui déclaré de manière à recalculer les droits.
- [231] La trimestrialisation aurait toutefois un impact financier pour les allocataires en raison de changements de situation familiale si elle s'accompagnait d'effets figés pour les changements de situation familiale également :
- dans le cas de l'hypothèse d'effets figés sur les situations familiales, les perdants à la trimestrialisation serait les allocataires dont un changement de situation familiale se traduit par une majoration des aides au logement dans le dispositif actuel qui doivent attendre le terme du trimestre en cours pour voir leurs droits recalculés ;
 - à l'inverse, les gagnants à une trimestrialisation à effets figés sont ceux qui continueraient à bénéficier d'un montant d'aide au logement inchangé jusqu'au terme du trimestre alors que leur changement de situation familiale se traduit aujourd'hui par une minoration de leurs droits ;
 - les cas de décohabitation, par exemple à l'issue d'une séparation, sont plus complexes. Il faudrait déterminer si la décohabitation de bénéficiaires d'aide au logement est gérée comme une fin, suivie d'une ouverture de droits immédiate pour l'ensemble des membres du foyer ; ou, seulement pour le membre quittant le foyer, le membre restant voyant ses droits recalculés normalement au terme du trimestre en cours.
- [232] Néanmoins, pour les raisons indiquées au sein de la partie 3.2, la mission ne recommande pas que les effets figés s'appliquent aux changements de situation familiale.
- [233] En définitive, et au-delà du seul passage à une période de référence trimestrielle des aides au logement, toute évolution et/ou harmonisation des bases ressources se traduirait donc par des effets de transfert, mais les paramètres de la réforme adoptés auraient au final une grande incidence sur le nombre de gagnants et perdants ainsi que les montants des gains et pertes individuelles. Si le chiffrage ne peut être expertisé plus avant à ce stade, l'existence d'effets de transferts reste indéniable.

3.4 Une faisabilité contrainte par les coûts et les complexités de gestion

- [234] Comme cela a déjà été évoqué, le passage à une base ressources trimestrielle suppose un retour à un système déclaratif des revenus trimestriels pour l'ensemble des allocataires aux aides au logement. Cela a de nombreuses conséquences en gestion et se traduirait de plus par la nécessité de gérer une base ressources supplémentaire au sein des caisses, ce qui constituerait un facteur de complexité important.

3.4.1 Les coûts de gestion s'en trouveraient alourdis

- [235] Les caisses devraient gérer quatre fois par ans les déclarations des allocataires et procéder à des liquidations de droits trimestrielles pour la totalité des bénéficiaires des allocations logement, soit environ 6,5 millions d'allocataires, soit plus de la moitié des allocataires gérés par caisses de la branche famille. Dans le système actuel, seuls les bénéficiaires du RSA et de l'AAH trimestrialisée (depuis 2011), soit environ 2,3 millions de personnes, doivent procéder à une déclaration trimestrielle.

- [236] Cette nouvelle charge ne serait que partiellement compensée par une réduction du nombre de déclaration annuelles de ressources, dont les coûts sont par ailleurs modérés grâce à la récupération des données de revenus auprès de l'administration fiscale pour une très grande majorité des allocataires. Les déclarations de ressources annuelles devenues sans objet ne concerneraient que les allocataires qui ne perçoivent pas d'autres prestations auprès des caisses de la branche famille, soit environ 3,2 millions de personnes.
- [237] Il serait par ailleurs souhaitable, pour les allocataires comme pour les gestionnaires, que les bénéficiaires à la fois d'une allocation logement et du RSA (ou de l'AAH trimestrialisée) puissent faire une déclaration trimestrielle de ressources, qui serve pour l'attribution de ces différentes prestations. Cela suppose, d'une part, qu'au moment de l'ouverture de droit, si une autre prestation trimestrialisée est déjà servie, la période de référence retenue pour la nouvelle prestation soit alignée sur la période de trois mois déjà utilisée, même si cela implique, lors de l'ouverture du droit, de se baser sur des ressources un peu plus anciennes (de un ou deux mois seulement)¹⁹⁶. D'autre part, il conviendrait que le même formulaire de déclaration de ressources (papier et dématérialisé) puisse être utilisé, même si les bases ressources sont différentes. Les analyses de la mission laissent à penser qu'une telle unification des formulaires est possible même si certaines règles sont différentes, comme par exemple la prise en compte des ressources des personnes composant le foyer (cf. *infra*). Une étude plus approfondie reste nécessaire. Si une synchronisation des périodes de référence est possible ainsi qu'une DTR unique, la surcharge de gestion serait réduite, les bénéficiaires du RSA par ailleurs allocataires d'une allocation logement (soit environ 1,4 millions d'allocataires) n'auraient en effet pas de DTR supplémentaire à faire¹⁹⁷.
- [238] Au-delà des ouvertures et renouvellements de droits, d'autres actes de gestions pourraient être affectés. Les déclarations des allocataires peuvent arriver, comme cela a déjà été évoqué, en retard ou comporter des erreurs. Par ailleurs, pour les caisses, la trimestrialisation est un nouveau facteur de complexité et potentiellement d'augmentation des erreurs (cf. *infra*) et d'actes de gestion à réaliser : gestion des indus et rappels générés, gestion des éventuels impayés complémentaires qui pourraient résulter d'une prestation moins stable, etc.
- [239] Il est très délicat de comparer deux prestations qui ont des règles de gestion différentes. Néanmoins, la trimestrialisation rapprocherait les règles de gestion des aides au logement de celles du RSA. Les proportions de bénéficiaires d'aides au logement qui pourraient connaître sur un an des indus et rappels pourraient se rapprocher de celles des bénéficiaires du RSA actuellement. 34% des allocataires au RSA (en 2014) ont été concernés par au moins un indu et 69% par un rappel alors que cette part pour les bénéficiaires d'allocations logement est aujourd'hui plutôt de l'ordre de 20% (voir partie 2.3.2).

¹⁹⁶ Lors de l'ouverture de droit pour une nouvelle prestation (RSA ou aide au logement), des informations complémentaires pourraient cependant, dans certains cas, s'avérer nécessaires par rapport aux informations déjà détenues par les caisses au travers des DTR réalisées au titre de la prestation trimestrielle déjà ouverte. Dans un tel cas, il est possible que le montant de la nouvelle allocation soit révisé au bout d'un ou deux mois seulement en fonction de la nouvelle déclaration de ressources qui serait effectuée pour la période de référence de la première prestation servie.

¹⁹⁷ Une telle hypothèse a été retenue dans les estimations de coûts de gestions conduites par la mission (cf. annexe 1).

- [240] Différents éléments viennent impacter les risques d'impayés. Le retour à des déclarations par tous les allocataires, qui plus est quatre fois par ans, devrait conduire à de plus nombreuses interruptions de versement des aides, du fait de déclarations incomplètes ou trop tardives, ce qui est un facteur d'impayés de loyers. Cependant, les durées d'impayés devraient être plus faibles car ceux-ci seraient plus rapidement détectés ; on peut également supposer que les interruptions de versement seraient de courte durée. Cela peut conduire les caisses à devoir gérer plus de situations d'impayés mais a priori sur des montants moindres. Par ailleurs, les déclarations trimestrielles devraient permettre de mieux ajuster, même si c'est avec retard, le montant des aides à la situation réelle pour certaines populations. La variabilité potentiellement plus importante des aides pourrait cependant réduire la capacité des bénéficiaires à bien connaître leurs ressources et augmenter les risques d'impayés sur les loyers. Selon les experts de la CNAF, la détection plus fréquente des impayés devrait multiplier par deux les cas d'impayés à gérer.
- [241] *A contrario*, les actes de gestion, aujourd'hui réalisés au fil de l'eau pour tenir compte des changements de situation, devraient être fortement réduits. Subsisterait la gestion des changements de situation familiale qui sont néanmoins minoritaires (voire partie 2.2.3). Les autres changements seraient pris en compte chaque trimestre via les DTR.
- [242] De plus, les augmentations de coûts de gestion pourraient être tempérées par le « figeage » des droits sur un trimestre (quelle que soit l'évolution de la situation professionnelle et éventuellement familiale, voir partie 3.2). Le « figeage » des droits, qui renvoie aux rendez-vous trimestriels et aux DTR la prise en compte des autres changements, limite de fait les actes de gestion mais est également un facteur fort de réduction des indus et des rappels. Il est d'ailleurs possible que la trimestrialisation associée au « figeage » des droits conduise en définitive à une réduction globale des indus et rappels sur les aides aux logements et les actes de gestion associés (voir annexe 1).
- [243] Enfin, le processus en cours de dématérialisation complète des déclarations de revenus et de changement de situation (par télédéclaration) devrait également modérer les surcoûts de gestion associés à une trimestrialisation des bases ressources.
- [244] Il convient par ailleurs d'ajouter que des coûts de transition seraient inévitables. Outre l'adaptation des systèmes d'information, il serait nécessaire de mettre à l'étude puis en place de nouveaux formulaires de déclaration trimestrielle des ressources. Il faudrait également former les techniciens des caisses à la nouvelle base ressources et à ses modalités de gestion, procéder à de larges campagnes d'information à destination des allocataires, des bailleurs et des accompagnants (pour les publics les plus précaires). Les politiques de maîtrise des risques au sein des caisses (contrôles, lutte contre la fraude, paiement à bon droit...) devraient également être adaptées.
- [245] La mission s'est efforcée d'évaluer les principaux coûts de gestion qui résulteraient d'une trimestrialisation des bases ressources des aides au logement. Certains coûts de transition n'ont néanmoins pas été chiffrés (campagnes d'informations, adaptation des processus au sein des caisses, adaptation des formulaires, formation des techniciens, etc.). Une trimestrialisation généralisée à l'ensemble des allocataires pourrait conduire à un surcoût de gestion de l'ordre de 50 M€, soit près de 2,9% des dépenses de personnel et de fonctionnement de la branche famille¹⁹⁸. Ce coût proviendrait essentiellement de la gestion des nouvelles déclarations trimestrielles même si une économie peut être attendue sur les déclarations annuelles mais également, dans une moindre mesure, en matière de traitement des changements de situation. Par ailleurs, la réduction des actes de gestion sur les indus et rappels pourrait être compensée par plus de traitement de situations d'impayés.

¹⁹⁸ Source : COG 2013-2017 de la CNAF, dépenses prévues au fonds national de gestion administrative (FNGA) en 2015.

Tableau 14 : Estimation des coûts de gestion complémentaires pour les CAF et les caisses de la MSA en cas de trimestrialisation généralisée

Coût global ¹⁹⁹ (M €)	ETP	Coûts permanents (M €)	Coûts SI (M €)
51,4	1096	50,4	1

Source : Données CNAF et MSA, calculs mission (voir annexe 1)

3.4.2 La gestion serait encore plus complexe

- [246] Comme cela a déjà été évoqué, l'introduction d'effets « figés » et la suppression de l'essentiel des mécanismes d'abattement et de neutralisation des ressources N-2 devraient permettre de réduire le nombre d'indus et de rappels. De même la disparition du dispositif d'évaluation forfaitaire serait un facteur de simplification pour les allocataires et pour les gestionnaires. La trimestrialisation de la base ressources des aides au logement apporterait néanmoins plutôt de la complexité aux gestionnaires.
- [247] Cette complexité proviendrait, à nouveau, du système déclaratif à mettre en place pour un nombre très important d'allocataires mais également de la coexistence de multiples bases ressources distinctes pour les différentes prestations servies par les caisses de la branche famille et de la MSA.
- [248] Le système déclaratif est un facteur d'erreurs pour les allocataires mais également pour les techniciens en charge de la liquidation des droits. La reprise d'informations transmises sous forme papier ou l'interprétation de celles-ci n'est ainsi pas sans risques. Il est également un facteur de fraude. Parmi les mécanismes frauduleux répertoriés par la branche famille, l'omission et la fausse déclaration apparaît être le principal (63,4%) devant la fraude à l'isolement (26%) et le faux et usage de faux ainsi que l'escroquerie (10,6%). Les fraudes concernent d'ailleurs en premier lieu les minima sociaux (60%) devant les aides au logement (ALS, APL, ALF) (25%)²⁰⁰.
- [249] A ce titre, mais également plus généralement à des fins de contrôle, les échanges avec l'administration fiscale continueraient d'être utiles et nécessaires (ainsi que pour la liquidation des autres prestations qui restent avec une base ressources N-2). Les contrôles de cohérence sur les ressources seront néanmoins relativement tardifs (avec un décalage de deux ans par rapport à la période de déclaration et de ce fait facteurs d'indus et de rappels). Il serait alors nécessaire de chercher à augmenter les recoupements contemporains d'informations détenues par d'autres organismes et les contrôles sur pièces et sur place (contrôles physiques de la situation des allocataires).
- [250] Les principales difficultés pour les techniciens proviendraient cependant surtout du fait d'avoir à connaître et gérer en même temps différentes bases ressources utiles à la liquidation des nombreuses prestations servies²⁰¹ (voir partie 2.2.2 notamment). La trimestrialisation de la base ressources des aides au logement viendrait en ajouter une quatrième. La complexité pour les techniciens ne provient pas seulement d'avoir quatre bases ressources au lieu de trois à gérer mais, qu'au sein de ces bases, des règles spécifiques existent parfois pour telle ou telle prestation (abattements spécifiques pour les bénéficiaires de l'AAH, abattements personnes âgées, prise en compte des frais de garde des enfants, âge maximal retenu pour les enfants à charge, etc., voir partie 2.2.2.1). Le développement d'une nouvelle base ressources viendrait donc ajouter une complexité complémentaire pour des techniciens qui doivent faire face déjà à plus 15 000 règles de gestion²⁰².

¹⁹⁹ Certains coûts de transition n'ont néanmoins pas été évalués.

²⁰⁰ Source : <http://www.economie.gouv.fr/dnlf/fraude-aux-prestations-sociales>

²⁰¹ Allocations familiales, complément familial, allocation de soutien familial, allocation de rentrée scolaire, allocation d'éducation enfant handicapé, allocation journalière de présence parentale, aides au logement (ALS, ALF,

- [251] La mise en place d'une prime à l'activité, fusion du RSA activité et de la prime pour l'emploi devrait introduire de nouvelles règles de gestion que les CAF et caisses de la MSA devront s'approprier. L'introduction, en 2011, d'une nouvelle modalité de gestion de l'AAH (sur une base trimestrielle) montre la capacité des caisses à gérer une nouvelle base ressources, la réforme s'étant mise en place dans les délais souhaités, mais également que les techniciens ont été confrontés à des difficultés. Les taux d'erreurs, pour la liquidation de l'AAH, détectés lors des contrôles, ont augmenté et ne sont pas, semble-t-il, revenus à ce jour à leurs niveaux antérieurs à la réforme.
- [252] Adopter une telle réforme comporte donc le risque d'une dégradation de la qualité de gestion des caisses (augmentation des erreurs, allongement des délais de traitement,...). Ce risque est d'autant plus important que la trimestrialisation pourrait s'opérer dans un contexte global de volonté de maîtrise et de réduction des effectifs des caisses. Dans le cadre de la COG 2013-2017 de la CNAF, il est notamment demandé que les effectifs de la branche s'inscrivent dans une trajectoire de baisse avec pour objectif la restitution, en fin de COG, de 1 000 emplois (équivalent temps plein) par rapport à la situation de décembre 2012. Il est à signaler que de nombreux interlocuteurs rencontrés par la mission affichaient clairement leur inquiétude sur ce sujet compte tenu de leur perception d'une dégradation déjà marquée de la qualité de service offerte par les CAF. Une mission IGAS – IGF devrait d'ailleurs être prochainement conduite (premier semestre 2015) pour apprécier la situation de la branche famille compte tenu de l'évolution des charges de travail depuis le début de la période conventionnelle et des efforts engagés (optimisation du réseau, programme de simplification et de modernisation...).
- [253] Cette réforme, enfin, pourrait également compliquer les relations avec les allocataires. Les caisses devraient en effet pouvoir répondre aux questions d'un grand nombre d'allocataires qui seraient soumis à différentes bases ressources, soit annuelles soit trimestrielles, et à des règles de prise en compte des changements de situation différentes selon les prestations (effets figés sur trois mois versus abattements et neutralisations sur des revenus N-2). Même pour ceux qui n'auraient plus qu'une déclaration trimestrielle de ressources à faire (les bénéficiaires du RSA notamment), les règles de prise en compte des ressources et des situations familiales étant différentes entre prestations, la trimestrialisation n'apparaîtrait pas nécessairement simplificatrice... Il pourrait d'ailleurs en résulter une complexification de la DTR, même si, lors de déclaration dématérialisée il est possible d'adapter les écrans en n'affichant que les informations et les interrogations correspondant à la situation de l'allocataire faisant sa demande²⁰³.
- [254] En revanche, une telle réforme, grâce à l'information que pourraient avoir les caisses sur les revenus infra annuels d'un grand nombre d'allocataires, pourrait contribuer à mieux détecter les situations de non recours aux minima sociaux, au RSA activité puis, à compter de 2016, à la prime d'activité.

APL pour la location et l'accès à la propriété), prestation d'accueil du jeune enfant, RSA socle et activité, AAH (dont AAH en calcul trimestriel) et ses compléments, revenu de solidarité (en outre-mer), allocation différentielle (travailleurs frontaliers).

²⁰² Ce nombre est également à relier à la très grande diversité des sources possibles de revenus et des situations professionnelles et familiales à prendre en compte lors de la liquidation des droits.

²⁰³ Pour permettre une révision trimestrielle des droits aux aides au logement, de nouvelles questions pourraient être ajoutées à la DTR pour s'assurer que l'allocataire occupe toujours bien son logement. Il pourrait aussi être demandé de déclarer les situations d'impayé.

- [255] Il convient enfin de noter que la mise en place de cette réforme pourrait souffrir de difficultés transitionnelles, s'il était souhaité une mise en place relativement rapide, compte tenu des autres réformes en cours déjà engagées qui vont mobiliser les caisses au niveau central ainsi qu'au sein de chacun des réseaux CAF et MSA concernés : mise sous condition de ressources des allocations familiales, mise en place de la prime d'activité notamment, réforme du RSA socle. Chacune de ces réformes nécessite en effet d'engager des moyens importants (communication, formation, développement de systèmes d'information, révision des processus de gestion, adaptation des outils de maîtrise des risques...) qui ne pourraient pas être mobilisés simultanément sur d'autres sujets. Ceci est particulièrement vrai en ce qui concerne l'adaptation des systèmes d'information. En tout état de cause, une telle réforme ne pourrait pas intervenir avant 2017.

4 SCENARIOS ET PERSPECTIVES

- [256] Une trimestrialisation généralisée de la base ressources présenterait donc plus d'inconvénients que d'avantages. Cela explique sans doute qu'aucun des interlocuteurs rencontrés par la mission ne s'est déclaré favorable à une telle réforme. Il pourrait néanmoins être envisagé de la limiter aux publics qui pourraient en retirer un réel avantage. Par ailleurs, une telle réforme pourrait avoir davantage d'attrait si elle est envisagée dans une logique de simplification des démarches des allocataires. Certains pré-requis ont été identifiés pour éviter notamment un retour à un dispositif déclaratif.

4.1 Etudier un ciblage sur des publics restreints

- [257] La mission a examiné des scénarios où la base ressources ne serait trimestrialisée que sur des publics restreints, selon deux modalités :
- un « scénario statutaire » également appelé dans le rapport « publics cible », où la base ressources serait trimestrialisée pour les allocataires qui procèdent déjà à une déclaration trimestrielle des ressources,
 - un « scénario optionnel », où la base ressources serait trimestrialisée sur demande de l'allocataire.
- [258] Les inconvénients résultant de la trimestrialisation, décrits en partie 3, et notamment les difficultés de gestion, toucheraient les bases ressources « statutaire » ou « optionnelle » de la même manière qu'une base ressources généralisée.
- [259] Seule une limitation de certains effets négatifs de la trimestrialisation peut être attendue de ces alternatives; la mise en place d'une déclaration trimestrielle de ressources commune au RSA et aux aides au logement permettrait, notamment, d'éviter de complexifier la demande et le renouvellement de droits des allocataires dans le « scénario statutaire » (les bénéficiaires du RSA et de l'AAH trimestrielle procèdent déjà à cette formalité). À noter, en revanche, que la gestion des entrées et sorties « à la carte » du dispositif dans le « scénario optionnel » serait une nouvelle source de complexité.

4.1.1 Scénario statutaire (« publics cible »)

- [260] Dans un scénario statutaire, la base ressources serait obligatoirement trimestrielle dans un certain nombre de cas, à l'image de la trimestrialisation de l'AAH pour les bénéficiaires actifs en milieu non protégé.

- [261] Ce scénario pourrait être expérimenté pour les allocataires qui ont déjà l'obligation de déclarer leurs revenus chaque trimestre : bénéficiaires du RSA (1,4 millions de ménages) et bénéficiaires de l'AAH actifs en milieu non protégé (80 000 ménages). Une extension de ce périmètre pourrait également être étudiée pour l'ensemble des bénéficiaires de la future prime d'activité.
- [262] L'avantage principal de ce scénario serait de simplifier la situation des ménages qui bénéficient à la fois de l'une de ces prestations sociales et des aides personnelles au logement, à condition que la déclaration trimestrielle soit valable pour les unes et les autres. Qui plus est, le taux de recours des aides au logement étant très élevé, il est possible que certains ménages se découvrent un droit au RSA à l'occasion de la déclaration de revenu.
- [263] Un inconvénient de ce scénario serait que la base ressources de l'aide personnelle serait différente selon que le ménage est éligible ou non à la trimestrialisation (par exemple parce qu'il perçoit ou non le RSA), ce qui pourrait provoquer des sauts d'aide, à revenu total identique, lorsque le ménage entre dans le champ de la trimestrialisation ou en sort.
- [264] Pour le reste, sur le périmètre considéré, les avantages et les inconvénients de ce scénario seraient ceux mentionnés plus haut.
- [265] Pour les allocataires ne disposant pas de ressources l'avant-dernière année, la trimestrialisation pourrait éventuellement également remplacer l'évaluation forfaitaire. Les publics concernés devraient néanmoins, par la suite, déclarer leurs ressources trimestriellement pendant environ deux ans. Une étude complémentaire serait nécessaire pour s'assurer de l'intérêt de cette approche selon les publics concernés.
- [266] En matière de coûts de gestion, les bénéficiaires actuels du RSA et de l'AAH trimestrialisée devant déjà faire une DTR, une économie nette en gestion pourrait être dégagée (de quelques millions). En intégrant l'ensemble des coûts de transition, qui n'ont pas pu être évalués, cette économie nette devrait néanmoins être encore proche de zéro.

Tableau 15 : Estimation des coûts de gestion complémentaires pour les CAF et les caisses de la MSA - scénario statutaire

Coût global ²⁰⁴ (M €)	ETP	Coûts permanents (M €)	Coûts SI (M €)
-3,5	-98	-4,5	1

Source : Données CNAF et MSA, calculs mission (voir annexe 1)

4.1.2 Scénario optionnel

- [267] Dans un scénario optionnel, le choix de la trimestrialisation serait laissé à l'appréciation de l'allocataire. Elle serait vraisemblablement choisie lorsqu'elle leur serait favorable, c'est-à-dire en cas de diminution ou de risques de diminution des ressources, mais non en cas de hausse des ressources. Elle pourrait également être choisie par les bénéficiaires actuels du RSA (ou de l'AAH trimestrialisée) si la même déclaration trimestrielle de revenus pouvait servir pour le RSA et les aides au logement.
- [268] Comme dans le scénario statutaire, pour les allocataires ne disposant pas de ressources l'avant-dernière année, la trimestrialisation pourrait remplacer l'évaluation forfaitaire.

²⁰⁴ Certains coûts de transition n'ont néanmoins pas été évalués.

- [269] *A priori* séduisante pour les allocataires, cette option présente cependant l'inconvénient que, si des précautions ne sont pas prises, on ne peut exclure des modifications des comportements dans le cadre de stratégies d'optimisation de certains ménages, débouchant sur des effets d'aubaine et potentiellement un surcoût. Le passage d'une base annuelle à une base trimestrielle et inversement d'une base trimestrielle à une base annuelle devrait donc être encadré à l'image de ce qui se pratique aujourd'hui pour l'AAH. Le retour à une base ressources annuelle ne serait possible qu'après un certain nombre de déclarations trimestrielles et/ou qu'aux échéances annuelles de calcul de droit (1^{er} janvier) pour simplifier la gestion.
- [270] Dans le court délai qui lui était imparti, la mission n'a pu estimer le solde des surcoûts et des économies. Il serait sans doute assez différent selon que la trimestrialisation cesserait à la demande de l'allocataire ou bien à l'issue d'un certain délai fixé par les textes.
- [271] La mission a retenu l'hypothèse, sujette à discussion, qu'environ 15% des allocataires d'aides au logement opteraient pour une période de référence trimestrielle, soit près de 975 000. En effet, les bénéficiaires actuels qui auraient un avantage certain à opérer ce choix seraient ceux connaissant des évolutions de revenus infra-annuelles significatives, sans pour autant connaître de situation de perte d'emploi, c'est-à-dire les salariés en CDD ou en intérim et une fraction d'entrepreneurs individuels²⁰⁵.
- [272] Le coût annuel des déclarations trimestrielles de ressources (DTR) serait, comme pour l'option d'une trimestrialisation généralisée, supérieur à celui d'une déclaration annuelle. Ce coût total serait partiellement compensé par l'économie réalisée en matière de déclarations annuelles sur les allocataires concernés ne bénéficiant pas d'autres prestations familiales.
- [273] Un surcoût de gestion de l'ordre de 10 M € pourrait être observé (sous l'hypothèse qu'environ 15% des bénéficiaires des aides au logement opteraient pour une déclaration trimestrielle).

Tableau 16 : Estimation des coûts de gestion complémentaires pour les CAF et les caisses de la MSA - scénario optionnel

Coût global ²⁰⁶ (M €)	ETP	Coûts permanents (M €)	Coûts SI (M €)
9,6	187	8,6	1

Source : Données CNAF et MSA, calculs mission (voir annexe 1)

4.2 La trimestrialisation de la base ressources des aides personnelles au logement supposerait plusieurs pré-requis dont la réalisation n'est pas immédiatement envisageable

- [274] Au terme de l'analyse produite supra, la mission ne privilégie pas la trimestrialisation de l'assiette ressources des aides au logement. Il convient néanmoins de porter à la connaissance des pouvoirs publics plusieurs éléments d'information et de réflexion sur les perspectives qu'elle ouvre ainsi que ses conditions de réussite, s'il était décidé de l'engager.
- [275] Premièrement, la trimestrialisation exigerait la restauration d'une obligation déclarative pour le renouvellement des droits. Les inconvénients d'un système déclaratif (en gestion et pour l'utilisateur) incitent à n'entreprendre une telle réforme qu'après la mise en œuvre de quelques pré-requis en matière d'échanges de données, de dématérialisation, de simplification et/ou d'unification des bases ressources des prestations familiales, des aides au logement, des minimas sociaux et autres allocations.

²⁰⁵ Soit environ 15% des allocataires selon les études citées supra dans le présent rapport.

²⁰⁶ Certains coûts de transition n'ont néanmoins pas été évalués.

[276] Ces pré-requis auraient pour vocation de limiter les principaux inconvénients d'un système déclaratif et constitueraient, dans tous les cas, des mesures indispensables pour que la trimestrialisation soit en mesure de produire l'entièreté des résultats positifs attendus.

[277] Deuxièmement, une telle réforme aurait également un impact sur l'économie générale des aides au logement dans le paysage des prestations sociales. Cet élément est à prendre en compte au-delà des seules questions de bonne gestion que pose la trimestrialisation.

4.2.1 La mise en place de procédures pré-déclaratives, gages d'une plus grande simplicité et d'efficacité, exigerait de conduire au préalable un chantier d'amélioration et de systématisation des échanges de données entre administrations.

[278] La simplification des démarches serait un enjeu essentiel d'une trimestrialisation de la base ressources des aides personnelles au logement dès lors qu'elle exigerait la restauration d'une obligation déclarative, d'appréhension subtile pour l'usager, et ce quelle que soit l'étendue du champ des publics concernés. Une trimestrialisation de la base ressources devrait s'appuyer à cet égard sur la mise en place de transferts d'informations plus systématiques entre administrations, de manière à faciliter la tâche des déclarants, voire de supprimer les déclarations pour tout ou partie des allocataires.

[279] Y compris hors trimestrialisation, simplifier les démarches des allocataires en renforçant les synergies entre partenaires par l'interconnexion croissante des différents acteurs de la protection sociale et les échanges de données constitue d'ailleurs un but affiché de la COG 2013-2017 de la CNAF²⁰⁷. La COG prévoit de surcroît, pour ce qui concerne le système d'information des caisses, de développer les télé-procédures dans le champ des prestations d'allocation logement et de RSA²⁰⁸. Les procédures de pré-déclaration s'insèrent ainsi parfaitement dans le cadre de la relation de service « multicanale » (papier, téléphone, dématérialisée) que vise à déployer la CNAF, initialement pour répondre à la demande d'autonomie d'un nombre croissant d'allocataires²⁰⁹. Elément significatif, les téléprocédures rencontrent désormais une réelle attente des usagers avec 40%²¹⁰ des demandes d'aide au logement en 2014 réalisées en ligne sur caf.fr en 2014.

[280] Aujourd'hui, les échanges avec la direction générale des finances publiques (DGFIP) permettent de fiabiliser les données relatives aux ressources et ont permis d'alléger les démarches de renouvellement de droits²¹¹ en supprimant l'obligation de déclaration des ressources annuelle pour les prestations familiales et les aides au logement pour plus de 85% des allocataires. Les déclarations de revenus ne sont utilisées que de manière résiduelle lorsque les ressources de l'allocataire sont inconnues de l'administration fiscale, à l'ouverture ou en renouvellement de droits.

²⁰⁷ Convention d'objectifs et de gestion entre l'Etat et la CNAF 2013-2017, p14.

²⁰⁸ Convention d'objectifs et de gestion entre l'Etat et la CNAF 2013-2017, p26.

²⁰⁹ Convention d'objectifs et de gestion entre l'Etat et la CNAF 2013-2017, p67.

²¹⁰ Voir le dossier de presse publié par le SGMAP « Le numérique pour transformer l'Etat ».

²¹¹ Pour davantage de détails, voir l'annexe 4.

- [281] Dans l'hypothèse d'un passage à une période de référence trimestrielle, une évolution des modalités d'échanges de données, ou la mise en place de nouveaux dispositifs, seraient des éléments essentiels de la réforme. Les inconvénients d'une période de référence trimestrielle pour l'accès aux droits et la qualité de service et de gestion, liés à la restauration subséquente de l'obligation déclarative, pourraient être en partie corrigés par la mise en œuvre d'une procédure de pré-déclaration, à l'instar de celle qui existe pour la déclaration de revenus à l'administration fiscale. Les déclarations pré-remplies offrent en particulier l'avantage aux usagers de la simplicité, de la lisibilité et de la facilité de recours. Elles limitent en outre les risques d'erreur de saisies par l'utilisateur et de traitement par les services, et par suite minorent les risques de suspension de versement des allocations par défaut de déclaration des revenus réalisée dans les délais.
- [282] Bien entendu, les échanges de données et les procédures de pré-déclarations sont d'autant plus aisés à mettre en œuvre que les règles des bases ressources sont simples et partagées par les différentes allocations.
- [283] Or, en raison de données fiscales basées sur des revenus annualisés, les transferts de données fiscales par la DGFIP ne permettraient pas d'alimenter un système de pré-déclarations pour des revenus calculés sur une période trimestrielle. Les données fiscales pourraient en revanche toujours être exploitées à des fins de contrôle *a posteriori*.
- [284] D'autres pistes devraient être étudiées, notamment les possibilités offertes par les données de la déclaration sociale nominative (DSN), qui sera obligatoire pour tous les employeurs à compter du 1^{er} janvier 2016. La DSN, en rassemblant dans un formulaire unique la plupart des données sociales transmises par les employeurs, collecte mensuellement un spectre d'informations qui s'approche, pour ce qui concerne les salariés, de nombre d'informations recueillies à l'occasion du calcul du revenu imposable s'agissant des revenus salariaux (voir annexe 4).
- [285] La DSN ne concerne que les revenus des salariés. Par ailleurs, même sur les seuls revenus des salariés, il est vraisemblable qu'un transfert de données en provenance de la DSN ne permettrait pas de remplacer, à lui seul, l'ensemble des informations communiquées par la DGFIP (le calcul des frais professionnels réels par exemple). Néanmoins, il pourrait être étudié à terme de :
- opérer éventuellement une harmonisation et une simplification des bases ressources de prestations sociales sur la base des informations contenues dans la DSN afin de limiter le nombre de règles de calcul de droit nécessitant la transmission d'informations complémentaires par l'utilisateur ;
 - rechercher les autres bases de données pouvant se substituer aux données de l'administration fiscale.
- [286] En tout état de cause, pour les salariés, le dispositif DSN offrirait une base de données et un levier non négligeables pour mettre en œuvre des procédures de déclarations pré-remplies pour les prestations sociales. Le décloisonnement des données recueillies auprès des employeurs et de celles requises des particuliers pourrait ainsi constituer une voie à étudier.
- [287] S'agissant des travailleurs indépendants, les difficultés spécifiques relatives à la collecte des données concernant leurs ressources demeurerait dans le cadre d'une trimestrialisation, même après déploiement de la DSN, de même que les charges correspondantes. Cette population est en effet celle pour laquelle les organismes de sécurité sociale (RSI) ont le plus de difficultés à récupérer les déclarations de ressources et à disposer d'un appariement fiable avec les bases fiscales

- [288] À noter qu'il semblerait utile, même hors trimestrialisation, de faire appel plus systématiquement aux échanges de données, ainsi qu'à plus grande échelle; la collecte d'informations effectuée directement auprès d'autres administrations étant une source de gains d'efficacité et de qualité de service non négligeable. Certaines données, comme celles concernant les ressources des auto-entrepreneurs (chiffre d'affaires déclaré aux URSSAF par exemple) ou des travailleurs indépendants (déclaration de revenus professionnels au RSI), demeurent en effet inexploitées dans le cadre de la base ressources actuelles
- [289] Dans cette perspective, la portée de l'objectif de la COG 2013-2017 de la CNAF consistant à conduire l'ensemble des travaux relatifs à la prise en compte des données de la DSN dans la gestion des prestations à critères de ressources par des études d'ordre réglementaire et d'impact en gestion pourrait être élargie à une réflexion plus générale sur les traitements automatiques que la DSN et les déclarations opérées par les travailleurs indépendants et les auto-entrepreneurs vers les administrations sociales permettraient de mettre en place dans les prochaines années.
- [290] A noter que les échanges d'information ne sont aujourd'hui limités ni aux ressources²¹² ni aux partenaires publics. Ainsi certaines bases de données sont-elles par exemple interrogées manuellement par les CAF et les caisses régionales de la MSA comme le portail extranet de Pôle emploi, le portail EOPPS²¹³, le fichier des comptes bancaires FICOPA²¹⁴ ou encore le fichier AGDREF²¹⁵ pour les titres de séjour. Autre exemple, les procédures dématérialisées²¹⁶ de demande d'APL dans le parc social s'appuient sur le projet « IDEAL »²¹⁷ qui a substitué un traitement automatique entre les bailleurs et les CAF au dossier de demande de l'allocataire, dans un cadre conventionnel
- [291] De manière plus générale, ces observations ont toute leur place dans le cadre des réflexions en cours, menées sous l'égide du secrétariat général à la modernisation de l'action publique (SGMAP) et de la Direction interministérielle des systèmes d'information et de communication (DISIC), au sujet de la stratégie numérique de l'Etat ; en particulier en ce qui concerne le déploiement d'un « Etat plateforme »²¹⁸. Ceci va en outre dans le sens des préconisations, que formulait le Conseil d'analyse stratégique en novembre 2012²¹⁹, visant à développer une plateforme globale d'échanges entre administrations allant au-delà du champ de la sécurité sociale. Selon le Conseil, un tel réseau serait alimenté par les données dont chaque administration resterait gestionnaire et autoriserait l'accès à d'autres administrations utilisatrices en tant que de besoin et dans des conditions protégeant la vie privée²²⁰.
- [292] L'amélioration et la systématisation des échanges de données entre administrations seraient donc indispensables pour la réussite d'une trimestrialisation des aides au logement, mais la complexité de ce chantier ne devrait alors être ni négligée, ni sous-estimée.

²¹² Le traitement automatique via le projet « Ideal » comprend également le montant du loyer.

²¹³ Espace des Organismes Partenaires de la Protection Sociale (EOPPS) mis en œuvre par la Caisse Nationale d'Assurance Vieillesse des Travailleurs Salariés (CNAV). Il permet un contrôle des situations individuelles.

²¹⁴ Ce fichier liste tous les comptes bancaires ouverts en France et les comptes assimilés (notamment les comptes-titres et les comptes d'épargne). Sa consultation est réservée aux contrôleurs et techniciens maîtrise des risques.

²¹⁵ Application de gestion des dossiers de ressortissants étrangers en France.

²¹⁶ Conformément à l'objectif « poursuivre avec les bailleurs sociaux la dématérialisation de la demande d'aide au logement » (Convention d'objectifs et de gestion entre l'Etat et la CNAF 2013-2017, p71).

²¹⁷ *In extenso* intégration des demandes d'aide au logement.

²¹⁸ Pour davantage de détails voir notamment la contribution du SGMAP et de la DISIC à la concertation nationale sur le numérique en cours en 2015, intitulée « L'Etat plateforme & identité numérique ».

²¹⁹ Voir la note du Conseil d'analyse stratégique, n°206, « Fraude, indus, non-recours : comment faciliter le juste paiement des prestations sociales », novembre 2012.

²²⁰ Voir aussi, pour une présentation succincte, les perspectives en matière d'échanges de données dans le cadre d'une base trimestrielle développées dans l'annexe 4.

4.2.2 La trimestrialisation doit être replacée dans la perspective plus large de la philosophie générale des aides au logement : minimum social ou allocation dédiée au logement ?

- [293] Une trimestrialisation de la base ressources des aides au logement offre le parfait exemple de l'incidence d'une réforme paramétrique sur l'économie générale d'une allocation et, au-delà sur l'ensemble du champ des prestations sociales compte tenu des volumes financiers en jeu (les aides au logement ont représenté une dépense de 17,9 Mds € en 2013).
- [294] Actuellement la nature des aides au logement est subtile puisque ce sont à la fois des prestations favorisant l'accès au logement (solvabilisation de la demande par fléchage d'une allocation sur la dépense de logement) et un revenu garanti pour certains publics (même si aucun niveau de revenu disponible n'est officiellement ciblé, les montants de l'aide varient selon des critères de ressources pour les publics compris en deçà de certains plafonds de ressources). Les aides au logement constituent d'autant plus un revenu garanti que le niveau des prestations est de moins en moins dépendant du niveau réel des loyers. Par ailleurs, la possibilité de cumuler une aide au logement constante, car calculée sur les ressources de l'avant-dernière année, avec une hausse des revenus d'activité lors de l'année de versement, constitue une incitation financière au retour ou au maintien dans l'activité.
- [295] Or, le choix de la période de référence et des modalités d'actualisation des droits n'est pas neutre sur la nature d'une prestation sous conditions de ressources. La trimestrialisation présente ainsi plusieurs effets sur l'économie générale des aides au logement. En actualisant le montant de l'aide tous les trimestres, sans égard spécifique aux situations professionnelles mais sur la base de l'évolution trimestrielle des revenus, à la hausse comme à la baisse, elle accentuerait le caractère de revenu garanti des aides au logement pour leurs bénéficiaires. La trimestrialisation permettrait en outre d'éviter les effets causés par la « cote mal taillée », que peuvent constituer les mesures d'abattement associées aux situations activité/chômage²²¹, mais surtout de prendre en compte la situation des publics en activité subissant une diminution de leurs ressources, dont la situation est aujourd'hui ignorée, en se référant à l'évolution infra-annuelle des ressources. Ceci la rapprocherait d'une aide au maintien dans l'activité.
- [296] De manière générale, une attention particulière devrait être portée aux objectifs, explicites ou implicites, des aides au logement. La trimestrialisation va en effet dans le sens d'un renforcement du caractère différentiel des aides au logement, ce qui pourrait obérer l'impact d'autres prestations sur la situation de leurs bénéficiaires.
- [297] A titre d'exemple, la trimestrialisation pourrait conduire à un cumul des effets²²² sur les montants d'aide au logement et de prime d'activité²²³ servis à l'allocataire, lors d'un changement de situation ou d'une variation de revenu au détriment de l'incitation financière au retour à l'activité. A l'extrême, le taux d'imposition marginal effectif, c'est-à-dire l'imposition supportée par la personne sur les revenus supplémentaires une fois pris en compte le surcroît d'imposition (directe) et la diminution de revenus sociaux, pourrait être supérieur à 100% (le revenu supplémentaire dégagé par la reprise d'emploi conduit à une réduction équivalente voire supérieure des montants d'allocations perçus). L'impact de la trimestrialisation sur les taux marginaux d'imposition effectifs que pourraient percevoir les bénéficiaires, trimestre après trimestre, – en particulier pour les publics fragiles et les bénéficiaires du RSA/Prime d'activité et de l'AAH – gagnerait donc à être expertisé plus avant.

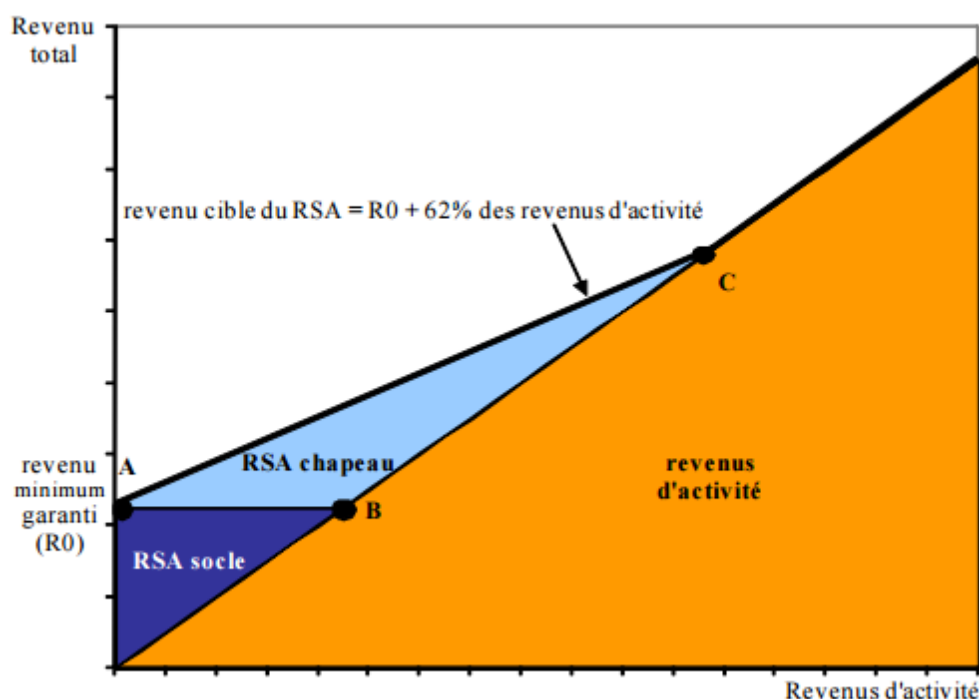
²²¹ L'abattement de 30% des ressources professionnelles en cas de chômage indemnisé reste une approximation de la perte de revenu d'activité à compenser.

²²² Hausse, ou baisse, du montant total d'aide au logement trimestrialisée et de RSA et/ou prime d'activité servis à l'allocataire plus importante qu'actuellement.

²²³ Qui résultera de la fusion PPE/RSA activité.

- [298] L'équilibre entre redistribution, revenu garanti et accompagnement du retour à l'emploi fait aujourd'hui l'objet de nombreuses réflexions, notamment depuis l'élaboration du rapport remis par le député Christophe Sirugue au Premier ministre en juillet 2013 au sujet des dispositifs de soutien aux revenus d'activité modestes.
- [299] S'il n'existe pas de solution miracle pour résoudre la quadrature du cercle, comme le montre clairement le rapport précité, des voies d'amélioration semblent toutefois exister, notamment pour mieux lisser les phénomènes de taux marginaux d'imposition.
- [300] L'harmonisation des modes de calcul²²⁴ des aides pourrait être l'une de ces voies d'amélioration. Les montants des allocations différentielles diminuent de manière inversement proportionnelle aux ressources²²⁵, alors que l'incitation à l'activité exige de pouvoir cumuler aide et revenus d'activité. Un mode de calcul harmonisé reposant sur une évolution du montant de la prestation moins que proportionnelle aux revenus d'activité devrait permettre d'offrir à la fois une garantie de revenu ainsi qu'une incitation à l'activité grâce à un taux de maintien de l'aide positif²²⁶. A titre d'illustration, le mode de calcul du RSA, avec son volet activité, fonctionne déjà sur le principe d'une évolution de son montant moins que proportionnelle aux revenus d'activités.
- [301] A titre d'illustration, l'évolution du montant de RSA activité versé, moins que proportionnelle à celle des revenus d'activité perçus par le bénéficiaire, peut être présentée sous la forme du schéma ci-dessous.

Schéma 3 : Evolution des composantes du RSA en fonction des revenus



Source : DGTPE, Lettre Trésor-ECO n°61, réalisé par Clément BOURGEOIS et Chloé TAVAN

²²⁴ Avec pour corollaire une harmonisation des barèmes et des périodes de référence pour atteindre pleinement les résultats attendus.

²²⁵ Ceci est le modèle de l'allocation différentiel comme le RSA socle ou précédemment le RMI. Pour un euro de revenu d'activité supplémentaire le montant du RSA socle diminue de un euro.

²²⁶ Pour un euro de revenu d'activité supplémentaire en dessous d'un certain plafond de ressources, l'allocation diminue de moins de un euro.

- [302] Une alternative consisterait en l'articulation des différentes prestations, en particulier des aides au logement et de la future prime d'activité. Les modes de calcul pourraient diverger, mais les montants de chacune des prestations versés devraient tenir compte de l'autre de manière là encore à lisser les effets de seuils et taux d'imposition effectifs. Une ébauche d'articulation existe déjà sous la forme du forfait logement pris en compte dans le calcul du RSA.
- [303] En tout état de cause, la trimestrialisation de la base ressources des aides au logement renforce la nécessité de veiller à la cohérence des prestations; enjeu qui apparaît plus prégnant dans le cadre d'une période de référence trimestrielle.
- [304] Il conviendra donc en particulier de veiller à ce que la trimestrialisation des aides au logement ne dégrade pas l'efficacité de la nouvelle prime d'activité, ainsi que des autres minimas sociaux (AAH, minimum vieillesse, ASS, RSA seul à s'adresser à l'ensemble des bas revenus, RSO). À long terme, une fusion de certaines de ces prestations, en maintenant un fléchage d'une partie des montants servis sur la dépense de logement, pourrait être étudiée.

Signataires du rapport

LETTRE DE MISSION



*Ministère des Affaires sociales, de la Santé
et des Droits des femmes*

*Ministère du Logement, de l'Égalité des territoires
et de la Ruralité*

Les Directeurs de Cabinet

Paris, le 15 octobre 2014

Référence : D14013332

Note à l'attention de

Monsieur Patrice PARISÉ

Vice-président du Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable

Monsieur Pierre BOISSIER

Chef de l'Inspection générale des affaires sociales

Objet : Mission visant à étudier la faisabilité d'une évolution des ressources prises en compte dans le calcul des APL

Les aides personnelles au logement (APL) constituent un des outils majeurs des politiques publiques du logement en France. Elles sont destinées à permettre aux ménages les plus fragiles d'accéder à un logement et de s'y maintenir, en limitant l'importance des dépenses de logement des ménages locataires ou accédant à la propriété.

Les APL sont calculées par application d'un barème tenant compte des ressources et de la situation familiale des bénéficiaires, du loyer ou de la mensualité du prêt et de la situation géographique du logement. Actuellement, les ressources prises en compte pour calculer le montant des APL sont celles perçues pendant l'avant-dernière année précédant la période de paiement des aides.

Cette modalité de calcul ne permet pas la prise en compte immédiate de la situation réelle des ménages et est susceptible de mettre en difficulté des personnes dont la situation financière s'est depuis détériorée. C'est la raison pour laquelle la législation actuellement en vigueur prévoit des mesures d'abattement ou de neutralisation des ressources selon les situations.

Le Parlement a souhaité que le Gouvernement examine la faisabilité d'une prise en compte des ressources les plus récentes des ménages.

Ainsi, la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové prévoit en son article 29 qu'un rapport du Gouvernement sur les modalités de calcul du montant des APL prenant en compte la moyenne des ressources perçues au cours des trois derniers mois précédant la demande sera transmis au Parlement avant la fin de l'année 2014.

Afin d'éclairer le Gouvernement dans sa rédaction du rapport, nous souhaitons vous confier la responsabilité d'une étude de faisabilité, analysant l'ensemble des impacts d'une telle évolution des ressources prises en compte dans le calcul des APL.

Après avoir dressé un état des lieux des modalités actuelles de prise en compte des ressources dans le calcul des APL, vous examinerez tant l'opportunité que la faisabilité opérationnelle d'un octroi de l'aide sur le fondement des ressources des trois derniers mois. Vous mettrez en évidence les impacts de cette option par rapport à la situation actuelle, en termes de simplification des démarches pour les allocataires, de gestion pour les organismes et de coût financier. Enfin, vous examinerez l'impact d'une telle mesure sur l'unité de la base de ressources de l'ensemble des prestations familiales et des aides personnelles au logement devra être analysé.

Pour conduire vos travaux, vous pourrez vous appuyer sur les services de la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages et de la direction de la sécurité sociale. Vous leur rendrez compte à intervalles réguliers de l'état d'avancement de vos travaux et leur ferez part des éventuelles difficultés rencontrées.

Nous souhaiterions pouvoir disposer des conclusions de la mission pour la fin du mois de novembre 2014.



Bruno MAQUART



Emilie PIETTE

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

Cabinet de la ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité

M. Noam Léandri, conseiller budgétaire et social

Cabinet de la ministre des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes

M. Renaud Villard, conseiller en charge des retraites et de la famille

Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP)

M^{me} Sylvie Ravalet, sous-directrice du financement et de l'économie du logement et de l'aménagement

M^{me} Anne-Marie Le Mogne, cheffe du bureau FE4 (aides personnelles au logement)

Direction générale de la cohésion sociale (DGCS)

M. Vincent Billerey, chef du bureau des minima sociaux (bureau 1C)

M^{me} Pauline Berne, chargée de mission au sein de la sous-direction de l'inclusion sociale, de l'insertion et de la lutte contre la pauvreté

M^{me} Marion Tonnes, chargée de mission RSA, bureau 1C

M^{me} Nadia Diot, chargée de mission RSA et questions juridiques, bureau 1C

Direction de la sécurité sociale (DSS)

M^{me} Marie-Anne Jacquet, sous-directrice de l'accès aux soins, des prestations familiales et des accidents du travail

M^{me} Virginie Cayré, adjointe au sous-directeur de la gestion et des systèmes d'information

M^{me} Caroline Bussière, adjointe à la cheffe du bureau 2B (prestations familiales et aides au logement)

M. Gil Gaudiller, rédacteur au sein du bureau 2B

M^{me} Amélie Cantat, rédactrice au sein du bureau 4A (gestion comptable et budgétaire des organismes de sécurité sociale)

Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES)

M^{me} Magali Beffy, sous-directrice des synthèses, études économiques et évaluation

M. Augustin Vicard, chef du bureau « redistribution et évaluation »

Direction générale des finances publiques (DGFiP)

M^{me} Maryvonne Le Brignonen, inspectrice des finances, cheffe du bureau GF1A (fiscalité des particuliers)

M^{me} Camille Beauvieux, inspectrice principale des finances publiques, bureau GF1A, cheffe de la délégation assiette

M^{me} Christelle Portier, bureau GF1A

Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP)

M^{me} Virginie Guy-Lagoutte, chef du pôle particuliers, service innovation et services aux usagers

M^{me} Anne-Laure Michon, cheffe de projet innovation et services aux usagers

M^{me} Hela Ghariani, chargée de mission

Défenseur des droits

M. Bernard Dreyfus, délégué général à la médiation avec les services publics

M^{me} Martine Timsit, chargée des relations avec le Parlement

M. Fabien Dechavanne, directeur du département « protection de l'accès aux biens et services »

M^{me} Vanessa Leconte, chargée du pôle « Protection sociale et solidarité »

Cour des Comptes

M. Philippe Hayez, conseiller maitre, président de section, 5^{ème} chambre

M^{me} Claire Gasancon-Bousselin, rapporteure extérieure, 5^{ème} chambre

M. Cédric Brottier, auditeur, 5^{ème} chambre

M. Eric Parpaillon, rapporteur, 6^{ème} chambre

Caisse nationale des allocations familiales (CNAF)

M. Frédéric Marinacce, directeur des politiques familiale et sociale

M^{me} Florence Thibault, directrice adjointe de la direction des statistiques, des études et de la recherche, responsable du département des statistiques, des prévisions et des analyses

M^{me} Martine Cencig, direction des politiques familiale et sociale, chargée de mission ressources simplification

M^{me} Mariette Daval, responsable adjointe du département insertion et cadre de vie

M^{me} Anne Catherine Rastier, conseillère technique en politiques sociales (pôle logement et vie sociale)

M^{me} Pauline Domingo, département des statistiques, des prévisions et des analyses

M. Stéphane Donné, département des statistiques, des prévisions et des analyses

CAF des Hauts de Seine :

M^{me} Caroline Guggenheim, directrice

M. Fred Latour, directeur-adjoint, chargé de l'offre de service prestations et action sociale

M^{me} Françoise de Beauregard, agent comptable

M^{me} Catherine Garnier, fondée de pouvoir

M^{me} Lorraine Canton, sous-directrice chargée du service des allocataires

CAF de la Sarthe

M^{me} Marie-France Bauguitte, directrice de la CAF et du centre de ressources Centre – Pays de Loire

M. Florian Duperray, directeur adjoint (pôle partenaires et ressources)

M^{me} Isabelle Le Fouest, agent comptable, pilotage de la maîtrise des risques, service contentieux et recouvrement des créances

M^{me} Blandine Lecoq, sous-directrice de la caisse (pôle allocataires)

M. Jacques-Olivier Vivien, responsable du service prestations

M^{me} Marie-Simone Moreau, conseillère technique logement habitat, déclinaison des actions logements - impayés de loyers

M^{me} Corinne Martins, responsable maîtrise des risques allocataires, groupe vérification, encadrement des contrôleurs sur place

M^{me} Nina Rousseau, animatrice de groupe aux prestations, pilote du processus logement

M. Cyril Poirier, cadre au service prestations

M^{me} Colette Lehoux, cadre au service prestations, pilote du processus RSA

M. Hamid Mouhtadi, expert du SI, centre de ressources Centre - Pays de Loire.

M^{me} Adeline Oton, chargée d'études

CAF du Pas-de-Calais

M. Frédéric Ozenne, directeur-adjoint

M^{me} Pecqueur, responsable du service prestations

Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA)

M. Michel Brault, directeur général

M^{me} Christine Dupuy, directrice de la réglementation

M. Franck Duclos, directeur délégué aux politiques sociales

M^{me} Ghislaine Rosay, directrice de cabinet

Fédération nationale de l'immobilier (FNAIM)

M. Jean-François Buet, président fédéral
M. Jacky Chapelot, président adjoint
M. Jean-Marc Torrollion, président délégué
M^{me} Claire Riss

Union Sociale pour l'habitat (USH)

M^{me} Marianne Louis, secrétaire générale
M. Dominique Hoorens, directeur des études économiques et financières
M. Christophe Canu, chargé d'études

Bailleurs sociaux

- **Aiguillon (Rennes)**

M. Frédéric Loison, directeur général délégué
M^{me} Cynthia Gannieux, directrice relations clients
M^{me} Marie-Annick Brizé, gestionnaire de comptes
M^{me} Marie-Renée Gézéquel, conseillère sociale

- **Pas de Calais Habitat**

M. Duval, directeur des services à la clientèle
M. Caridroit, responsable de la gestion locative

Union nationale des associations gestionnaires de foyers de travailleurs migrants, de résidences sociales (UNAFO)

M. Jacques Dupoyet, président
M. Gilles Desrumaux, délégué général

Union nationale des associations familiales (UNAF)

M. Jean-Philippe Vallat, sous-directeur en charge de la recherche, des études et actions politiques
M^{me} Marilia Mendes, coordinatrice du pôle Habitat et Cadre de vie
M. Bruno Juigner, coordinateur du pôle Protection sociale

Fondation Abbé-Pierre

M. Christophe Robert, délégué général
M. Patrice Lanco, bénévole

Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (FNARS)

M^{me} Ninon Overhoff, chargé de mission hébergement et logement
M. Djamel Chéridi, association Coallia, directeur de l'hébergement et logement accompagné
M^{me} Katya Benmansour, chargée des analyses juridiques

Fédération des associations et des acteurs pour la promotion et l'insertion par le logement (FAPIL)

M. Sébastien Cuny, délégué général

Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux (UNIOPSS)

M^{me} Jeanne Dietrich, conseillère technique emploi logement
M. Claude Chaudières, administrateur de l'UNIOPSS, représentant Emmaüs France, référent hébergement et logement
M. Frédéric Milhiet, président de l'union nationale des comités locaux pour le logement autonome des jeunes (UNCLLAJ)

Association de locataires

- **Confédération nationale du logement (CNL)**

M^{me} Marion Plateel, juriste

- **Confédération syndicale des familles (CSF)**

M^{me} Elodie Fumet, secrétaire confédérale

- **Association Force Ouvrière consommateurs (AFOC)**

M^{me} Martine Derobert, secrétaire générale

LISTE DES ANNEXES

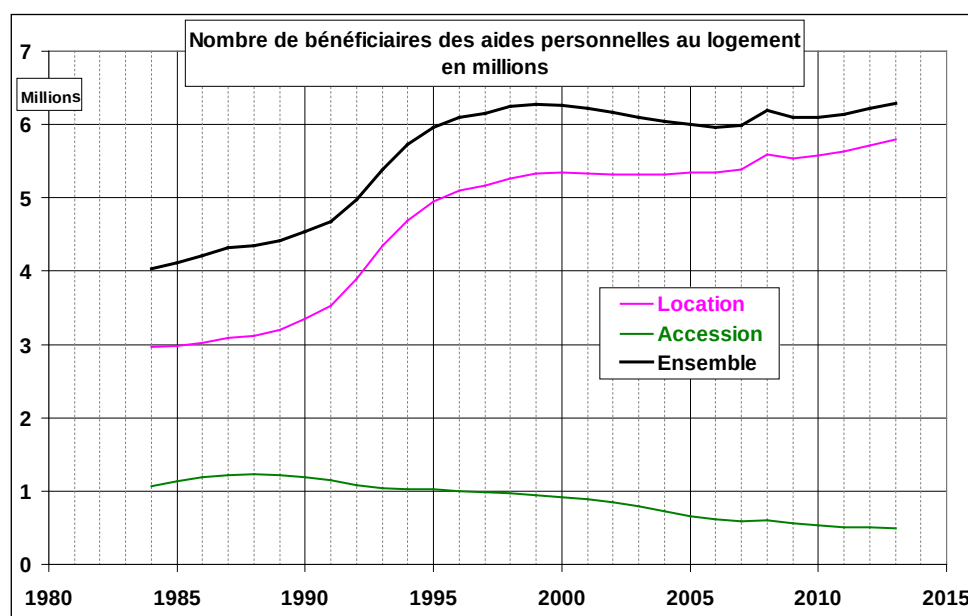
- 1- Présentation détaillée des dépenses d'aides au logement et du profil des allocataires**
- 2- Parcours des allocataires d'aides au logement - Cas types présentés sous forme de logigrammes**
- 3- Estimation du coût budgétaire des mesures étudiées**
- 4- Echanges de données pour permettre les paiements à bon droit des prestations - État des lieux et perspectives**

ANNEXE 1 : PRESENTATION DETAILLEE DES DEPENSES D'AIDES AU LOGEMENT ET DU PROFIL DES ALLOCATAIRES

1 UNE PRESTATION DE MASSE...

[305] En moyenne sur l'ensemble de l'année 2013, 6,3 millions de ménages ont perçu une aide personnelle au logement, d'un montant mensuel moyen de 230 euros, pour un montant total de 17,4 milliards d'euros²²⁷. Après avoir légèrement baissé au début des années 2000, le nombre de bénéficiaires est à nouveau en progression constante.

Graphique 1 : Nombre de bénéficiaires moyen annuel des aides personnelles au logement depuis 1984



Source : compte du logement 2013, calculs de la mission.

Tableau 1 : Nombre de bénéficiaires au 31 décembre 2013

(en milliers)	APL	ALS	ALF	Ensemble
Location hors foyers	2357	2068	1031	5457
Location - foyers	275	270	1	545
Total location	2632	2338	1032	6002
Accession	141	67	286	494
Total	2773	2405	1317	6496

Source : statistiques de bénéficiaires CNAF et CCMSA au 31 décembre 2013 (répartition par parc estimée pour la CCMSA par la DHUP). NB : le nombre de bénéficiaires au 31 décembre 2013 est légèrement différent du nombre de bénéficiaires moyen en 2013 (6,3 millions).

²²⁷ Source : compte du logement 2013.

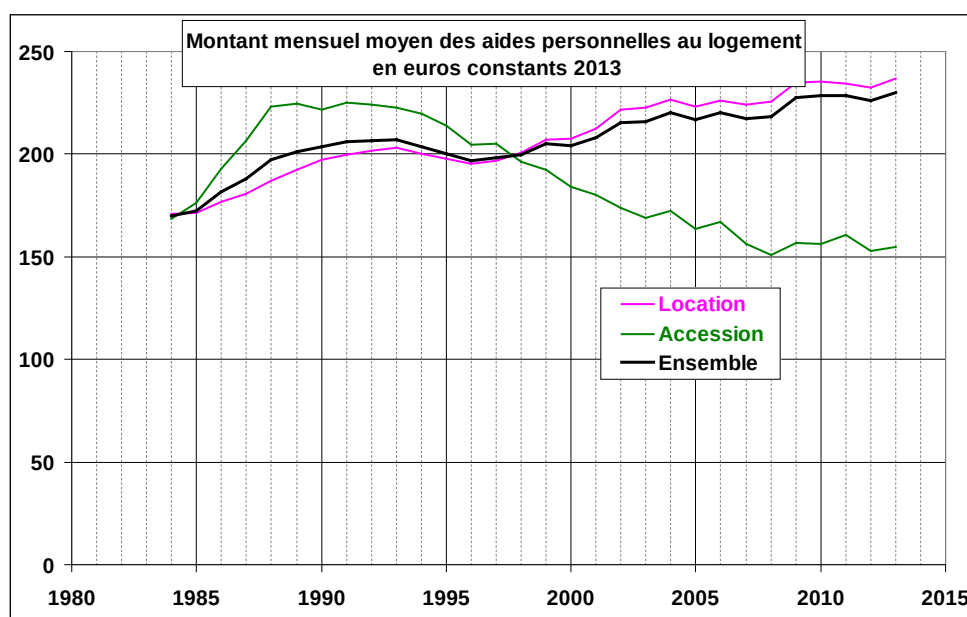
Tableau 2 : Prestations versées en 2013 (en milliards d'euros)

	APL	ALS	ALF	Ensemble
Location	7,5	5,2	3,8	16,5
Accession	0,3	0,1	0,5	0,9
Total	7,8	5,3	4,3	17,4

Source : Balances comptables 2013 CNAF et CCMSA (montants arrondis à la centaine de millions)

- [306] Pour les locataires (logements ordinaires et foyers), le montant mensuel moyen de l'aide personnelle au logement est en 2013 de 237 euros, en augmentation quasi constante depuis le début des années 1980. Pour les accédants, il est de 155 euros²²⁸.

Graphique 2 : Montant mensuel moyen des aides personnelles au logement en euros constants 2013 depuis 1984

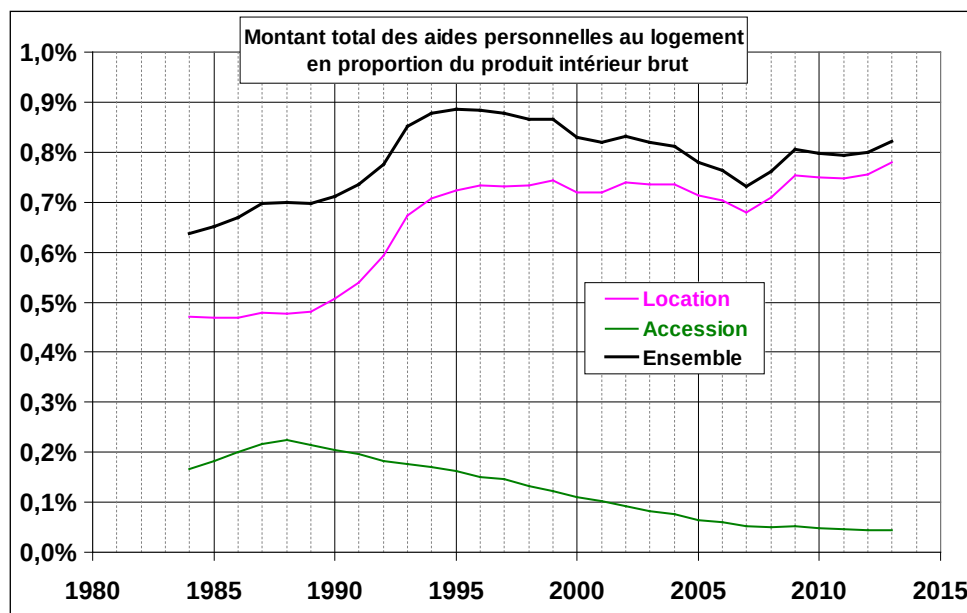


Source : compte du logement 2013, calculs de la mission.

- [307] Le poids des aides personnelles au logement dans le produit intérieur brut (0,82%) est plus faible en 2013 qu'à son maximum (0,87%) atteint en 1998 (Graphique 3 :). Néanmoins, cela n'a été obtenu qu'au prix de sous-actualisations du barème visant à réduire la croissance spontanée du coût des aides, elle-même induite par la paupérisation des bénéficiaires et d'une croissance de leurs loyers supérieure à celle des prix à la consommation (voir partie 5 de cette annexe).

²²⁸ Source : compte du logement 2013, calculs de la mission.

Graphique 3 : Montant total des aides personnelles au logement en proportion du produit intérieur brut depuis 1984



Source : compte du logement 2013, calculs de la mission.

[308] Les aides sont cofinancées par l'Etat et par les employeurs, soit directement soit au travers des régimes de prestations familiales. Suite à un réaménagement de la répartition des financements entre l'Etat et les régimes sociaux, la part de l'Etat, qui était de 5,1 milliards d'euros en 2013, sera de 11,0 milliards d'euros en 2015²²⁹ et en contrepartie la contribution des régimes sociaux au financement des aides a été réduite.

[309] Les aides sont versées par les caisses d'allocations familiales (CAF) et les caisses de la mutualité sociale agricole (MSA) et constituent une part importante de leur activité : en décembre 2013, parmi les 11,7 millions de bénéficiaires d'une prestation familiale servie par les CAF, 53% soit 6,3 millions percevaient une aide personnelle au logement²³⁰.

2 UNE AIDE CIBLEE SUR DES MENAGES A BAS REVENU

[310] Le nombre de bénéficiaires des aides personnelles au logement est le même en 2013 qu'en 1999. Cette stabilité résulte de l'augmentation des aides en location et d'une diminution en accession. Bien qu'en légère baisse, la part des locataires bénéficiant d'une aide au logement est ainsi restée relativement stable sur la période (44,4% en 2013 contre 44,9% en 1999)²³¹.

[311] Les locataires représentent, en 2013, 95 % des montants distribués et 92 % des bénéficiaires des aides personnelles. La part des accédants à la propriété parmi les bénéficiaires n'est plus que de 8% et diminue d'année en année²³². On considérera donc dans ce rapport surtout le cas des locataires.

²²⁹ Source : DHUP, réponse à la question parlementaire n°42, projet de loi de finances pour 2015. Ces montants incluent le financement d'une partie des frais de gestion des aides.

²³⁰ Source : CNAF.

²³¹ Source : comptes du logement, hors locaux d'hébergement collectif.

²³² Le flux annuel de nouveaux bénéficiaires est de l'ordre de 35 000 par an. Ce sont pour partie de nouveaux accédants et pour partie des accédants plus anciens qui ne bénéficiaient pas de l'aide auparavant mais qui en bénéficient suite à une détérioration de leur situation matérielle (perte d'emploi, ou enfant supplémentaire sans augmentation de revenu).

[312] Les locataires bénéficiaires occupent principalement un logement ordinaire mais 545 000 d'entre eux (soit 9% des bénéficiaires) sont hébergés en foyer²³³ : foyers de personnes âgées, de travailleurs migrants, de jeunes travailleurs, de personnes handicapées, résidences sociales et maisons-relais en APL, résidences universitaires, maisons de retraite, foyers de jeunes travailleurs en ALS.

[313] La majorité (56%) des locataires bénéficiaires perçoivent l'AL (ALF ou ALS), par opposition à l'APL, et occupent donc des logements non conventionnés (pour l'essentiel le parc privé, par opposition au parc locatif social).

[314] En décembre 2013, on dénombrait parmi les bénéficiaires d'aide au logement:

- 730 000 étudiants (soit 11 % des bénéficiaires),
- 467 000 jeunes de moins de 25 ans non étudiants (soit 7% des bénéficiaires),
- 1,2 million de personnes âgées de plus de 60 ans (soit 18 % des bénéficiaires),
- 3,8 millions d'isolés et de couples sans enfants (soit 59% des bénéficiaires des aides personnelles)²³⁴.

[315] En location, **les aides personnelles sont très ciblées sur les ménages à bas revenu** : le revenu d'exclusion se situe au voisinage du SMIC pour un isolé et de deux SMIC pour un ménage avec deux enfants²³⁵. Fin 2011, 99 % des locataires bénéficiaires des aides avaient un revenu inférieur à 2 SMIC et **81 % avaient un revenu inférieur à 1 SMIC**²³⁶. La majorité des allocataires n'est pas en emploi (Tableau 3 :), et plus du quart des bénéficiaires d'aides personnelles au logement perçoivent également des minima sociaux (Tableau 4 :).

Tableau 3 : Répartition des bénéficiaires en fonction de l'activité en décembre 2012

	Proportion
Actifs salariés ou assimilés	32 %
Chômage (*)	14 %
Etudiants	13 %
Pensionnés	5 %
Retraités	15 %
Autres(**)	21%
Total	100,0 %

(*) Au sens de bénéficiaires des mesures spécifiques aux chômeurs

(**) Les bénéficiaires de minima sociaux font partie de cette catégorie

Source : CNAF, fascicule « Prestations légales, aides au logement et revenu de solidarité active au 31 décembre 2012 », métropole »

²³³ Un logement ordinaire est ici un logement qui n'est pas un foyer. Un foyer est un logement qui donne lieu à la fourniture de prestations (telles que travaux ménagers, entretien, etc.) en sus du seul logement.

²³⁴ Rapport de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le PLF 2015, annexe n°23.

²³⁵ Il était, en zone 2, de 1,04 SMIC pour un isolé et de 1,94 SMIC pour un ménage avec deux enfants en 2013 (Source : DHUP, réponse aux questions budgétaires parlementaires, budget 2015).

²³⁶ En accession à la propriété, 31 % des accédants bénéficiaires des aides avaient fin 2011 un revenu inférieur au SMIC et 66 % avaient un revenu compris entre 1 et 2 SMIC. Les seuils de revenus placent néanmoins ces bénéficiaires propriétaires dans les trois premiers déciles de la distribution des revenus.

Tableau 4 : Répartition des bénéficiaires des aides personnelles selon qu'ils disposent ou non d'un revenu social garanti en décembre 2013

	Part
Sans revenu garanti	70,3 %
RSA activité seul	5,5 %
Minima sociaux	24,2 %
<i>Dont RSA socle</i>	12,8 %
<i>Dont RSA socle et activité</i>	2,5 %
<i>Dont AAH</i>	8,9 %

Source : CNAF, « Prestations légales, aides au logement et revenu de solidarité active au 31 décembre 2013 », métropole

- [316] Une fois le loyer payé et après aides au logement, la moitié des locataires bénéficiaires d'aides personnelles au logement disposent de moins de 609 euros par mois et par unité de consommation, et 20% disposent de moins de 335 euros par mois et par unité de consommation²³⁷.

3 UNE COMPOSANTE CLE DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT...

- [317] Les 17,4 Md€ d'aides personnelles au logement versés en 2013 représentaient 43% des 40,8 Md€ d'aides publiques au logement recensées dans le compte du logement. 43% des locataires perçoivent une aide personnelle au logement²³⁸, qui représente en moyenne 49% de leur loyer²³⁹.
- [318] Les aides personnelles au logement constituent donc une composante clé de la politique du logement.
- [319] L'aide représente une fraction du loyer ou de la mensualité d'autant plus importante que le revenu est faible. Elle permet de réduire le taux d'effort net (c'est-à-dire après déduction de l'aide) des bénéficiaires²⁴⁰. Ainsi, le taux d'effort médian des bénéficiaires est de 40,4% avant déduction de l'aide personnelle mais de 19,2% après déduction de l'aide²⁴¹.
- [320] Les taux d'effort ont globalement augmenté dans le temps (Tableau 5 :).

²³⁷ CNAF, « L'E-ssentiel », n° 144, mars 2014. Le nombre d'unités de consommation est égal à 1 pour le premier adulte, plus 0,7 pour le second, plus 0,5 par enfant. Pour un couple avec deux enfants, le nombre d'unités de consommation est donc égal à 1+0,7+0,5+0,5 = 2,7. 335 euros par mois et par unité de consommation correspondent donc dans son cas à 335 X 2,7 = 904 euros pour le foyer.

²³⁸ Source : compte du logement 2013.

²³⁹ CNAF, « L'E-ssentiel », n° 144, mars 2014.

²⁴⁰ Le taux d'effort est calculé comme le ratio du loyer (y compris ou hors charges selon les calculs effectués), auquel est soustrait le montant de l'aide au logement, sur le revenu.

²⁴¹ CNAF, « L'E-ssentiel », n° 144, mars 2014.

Tableau 5 : Taux d'effort nets moyens en location par zone géographique et type de parc en décembre 2005 et en décembre 2011

En 2005, en %											
Zone	Parc	Famille									
		I+0	I+1	I+2	I+3	>I+3	C+0	C+1	C+2	C+3	>C+3
1	social	30.7	21.2	21.1	19.8	20.8	25.9	22.1	21.0	19.4	18.4
	privé	62.1	43.2	45.7	32.7	35.0	56.7	44.9	37.7	32.9	33.4
2	social	30.6	22.0	22.5	22.3	25.4	24.1	21.2	21.0	19.0	17.8
	privé	44.6	40.5	41.0	45.4	44.7	42.6	37.5	35.7	31.6	27.4
3	social	31.4	21.8	22.3	23.0	26.1	24.6	21.9	21.0	19.7	18.2
	privé	43.9	38.3	40.8	44.0	46.3	40.9	35.5	33.6	31.3	30.4

En 2011, en %											
Zone	Parc	Famille									
		I+0	I+1	I+2	I+3	>I+3	C+0	C+1	C+2	C+3	>C+3
1	social	33.1	24.4	23.8	23.8	23.9	28.7	24.4	24.0	22.2	21.4
	privé	72.3	53.1	50.6	46.4	80.5	65.1	51.2	46.1	43.0	36.7
2	social	33.4	25.3	26.9	26.3	31.4	27.8	24.8	24.1	22.4	21.9
	privé	51.7	45.1	48.3	48.9	58.3	50.6	45.1	43.0	38.1	37.3
3	social	34.9	25.5	26.2	27.1	33.2	28.2	25.8	24.4	22.6	22.2
	privé	50.3	41.5	43.2	48.6	49.3	47.1	42.5	40.8	37.0	35.1

Source : DHUP, «Les bénéficiaires des aides personnelles au logement en France métropolitaine », étude du BIPE pour le Fonds National d'Aide au Logement, juillet 2013. Les conventions de calcul sont différentes de celles utilisées par la CNAF. « I » = isolé, « C » = adulte. Lecture : de décembre de 2005 à décembre 2011, dans le parc privé en zone 2, le taux d'effort net moyen des couples avec deux enfants bénéficiaires d'une aide personnelle au logement est passé de 35,7% à 43,0%, soit une augmentation de 7,3%.

- [321] Pour 63% des bénéficiaires, l'allocation est versée en « tiers-payant », soit au bailleur ou au prêteur^{242, 243}. Le tiers-payant renforce le caractère de « prestation affectée au logement » des aides personnelles au logement.

4 UN OUTIL DE LA POLITIQUE DE REDISTRIBUTION

- [322] Les aides personnelles au logement sont les prestations versées par la CNAF au coût global le plus élevé :

Tableau 6 : Prestations versées par la CNAF au titre de l'année 2013

Prestations	Montant (2013) en millions d'euros
Aides personnelles au logement	16 848
Petite enfance	12 623
Allocations familiales et autres prestations d'entretien	12 504
Solidarité/insertion	18 886
Dont RSA	10 825
Dont AAH	7 769
Autres	33
Total	66 937

Source : CNAF, tous régimes, métropole et DOM.

- [323] S'adressant à des ménages dont le revenu est faible ou très faible, les aides personnelles au logement sont fortement redistributrices.
- [324] Elles contribuent ainsi à elles seules à 18,5% de la réduction globale des inégalités, soit presque autant que les minima sociaux et le RSA activité (19,2%) (Tableau 7 :).

²⁴² Source : CNAF, statistiques au 31 décembre 2013 en métropole. Ce taux est de 75% en outre-mer.

²⁴³ Pour l'aide personnalisée au logement (APL), le versement de l'aide est systématiquement en « tiers-payant ». L'ALF ou l'ALS ne sont versés en « tiers-payant » que si le bailleur ou le prêteur le demande.

Tableau 7 : Contribution des différents transferts à la réduction des inégalités de niveau de vie en 2012

	Part du transfert dans le niveau de vie (en %)	Progressivité	Contribution à la réduction des inégalités (en %)
	(A)	(B)	(C)
Prélèvements	- 15,0	2,1	37,0
Financement de la protection sociale	- 7,7	0,7	5,9
Cotisations sociales ¹	- 4,0	0,5	2,6
Contributions sociales	- 3,6	0,8	3,4
Impôts directs	- 7,3	3,7	31,1
Impôt sur le revenu (y c. PPE et crédits d'impôt)	- 5,8	4,7	31,6
Taxe d'habitation	- 1,5	- 0,3	- 0,5
Prestations	6,1	9,0	63,0
Prestations familiales	3,0	7,2	25,3
Allocations familiales	1,6	6,2	11,6
Autres prestations familiales ²	1,4	8,3	13,7
Aides au logement	1,5	10,8	18,5
Minima sociaux³ et RSA activité	1,5	10,9	19,2
Niveau de vie	100,0	///	100,0

1. Les cotisations sociales retenues ici regroupent les cotisations patronales et salariales famille.

2. Allocation de soutien familial, allocation d'éducation de l'enfant handicapé, complément de libre choix d'activité de la Paje, complément familial, allocation de base de la Paje et allocation de rentrée scolaire.

3. Partie « socle » du revenu de solidarité active, minimum vieillesse (Aspa), allocation supplémentaire d'invalidité, allocation pour adulte handicapé et son complément.

Champ : France métropolitaine, personnes vivant dans un ménage dont le revenu est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Lecture : les prestations représentent en moyenne 6,1 % du niveau de vie et contribuent pour 63 % à la réduction des inégalités.

Note : la colonne (A) représente le rapport moyen entre le prélèvement ou la prestation considéré et le niveau de vie. La colonne (B) estime la progressivité du transfert via la différence entre son pseudo-Gini et le Gini du niveau de vie initial (multipliés par 10 par souci de lisibilité). La colonne (C) estime les contributions (en %) de chaque transfert à la réduction des inégalités : (A)x(B) exprimé en pourcentage.

Sources : Insee ; DGFIP ; Cnaf ; Cnav ; CCMSA, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2010 (actualisée 2012), modèle Ines, calculs Drees et Insee.

Source : Insee, France portrait social, 2013.

[325] Elles sont également la prestation qui réduit le plus le taux de pauvreté (de 2,3 points, contre 1,4 point pour les minima sociaux ou les prestations familiales sans condition de ressources). Ciblées sur les ménages à bas revenus, elles représentent pour les plus modestes²⁴⁴ environ 12% de leur revenu par unité de consommation (ou niveau de vie). Elles représentent même 18% du revenu disponible des ménages du premier décile de niveau de vie²⁴⁵. Elles réduisent de 4,4 points le taux de pauvreté des familles nombreuses, de 8,4 points celui des familles monoparentales et de 2,6 points celui des personnes seules. Pour les ménages sans enfant, elles constituent avec les minima sociaux l'un des seuls instruments de lutte contre la pauvreté²⁴⁶.

[326] Ainsi, « bien qu'elles n'aient pas été conçues initialement dans ce but, elles constituent de fait le principal vecteur de redistribution du système français de protection sociale.[...] » comme le soulignait le rapport d'évaluation des aides personnelles au logement de l'IGAS de 2012²⁴⁷.

²⁴⁴ Ménages des deux premiers déciles de revenu.

²⁴⁵ Soit 1831 euros rapportés à un revenu disponible de 4128 euros avant redistribution et 9948 euros après redistribution en 2012. Source : Insee, France Portrait Social, 2013.

²⁴⁶ « Effet des prestations sociales sur la réduction de la pauvreté monétaire », in *Minima sociaux et prestations sociales, édition 2014, ménages aux revenus modestes et redistribution*, collection études et statistiques, DREES.

²⁴⁷ Rapport d'évaluation des aides personnelles au logement (IGAS, mai 2012) <http://www.igas.gouv.fr/spip.php?article271>.

5 UNE PRESTATION A DESTINATION D'UN PUBLIC DE PLUS EN PLUS PRECARISE

- [327] Les aides personnelles au logement sont ciblées sur des ménages à bas revenu. Cependant, cette caractéristique s'est accentuée au fil du temps. De plus, la diminution des revenus des bénéficiaires s'est doublée d'une moindre régularité de ceux-ci.
- [328] La diminution du revenu des bénéficiaires des aides personnelles au logement constitue une tendance longue : de 1988 à 2010, en monnaie constante, le revenu moyen des locataires (hors foyers) bénéficiaires d'une aide personnelle au logement a diminué de 25% et leur taux d'effort net a augmenté de 11 points (Tableau 8 :). Dans le même temps, le revenu disponible moyen par ménage de l'ensemble des ménages (bénéficiaires ou non d'une aide personnelle) a augmenté de 14% en monnaie constante: en 22 ans, le revenu des allocataires a donc diminué de 34% par rapport à celui de l'ensemble des ménages, soit une paupérisation relative de 1,9% par an.

Tableau 8 : Bénéficiaires des aides au logement et variation de revenus et de taux d'effort

Ensemble APL et AL	Variations		
	De 1988(*) à 2000	De 2000 à 2010	De 1988(*) à 2010
Location hors foyers			
Nombre de bénéficiaires	66%	7%	78%
Revenu en monnaie constante	-15%	-12%	-25%
Loyer en monnaie constante	23%	13%	38%
Aide personnelle en monnaie constante	7%	16%	24%
Taux d'effort (variation absolue)	8 points	3 points	11 points
% d'isolés (variation absolue)	16 points	1 point	17 points
Foyers			
Nombre de bénéficiaires	73%	-4%	66%
Accession à la propriété et travaux			
Nombre de bénéficiaires	-26%	-40%	-56%
Revenu en monnaie constante	-13%	-12%	-23%
Mensualité	-12%	-2%	-14%
Aide personnelle en monnaie constante	-19%	-19%	-34%
Taux d'effort (variation absolue)	1 point	7 points	8 points
% d'isolés (variation absolue)	4 points	3 points	7 points

(*) 1989 dans le cas du taux d'effort et du % d'isolés

Source : CGEDD d'après étude BIPE pour DHUP248. Les taux d'effort sont calculés charges comprises, selon les conventions du BIPE, qui diffèrent de celles de la CNAF.

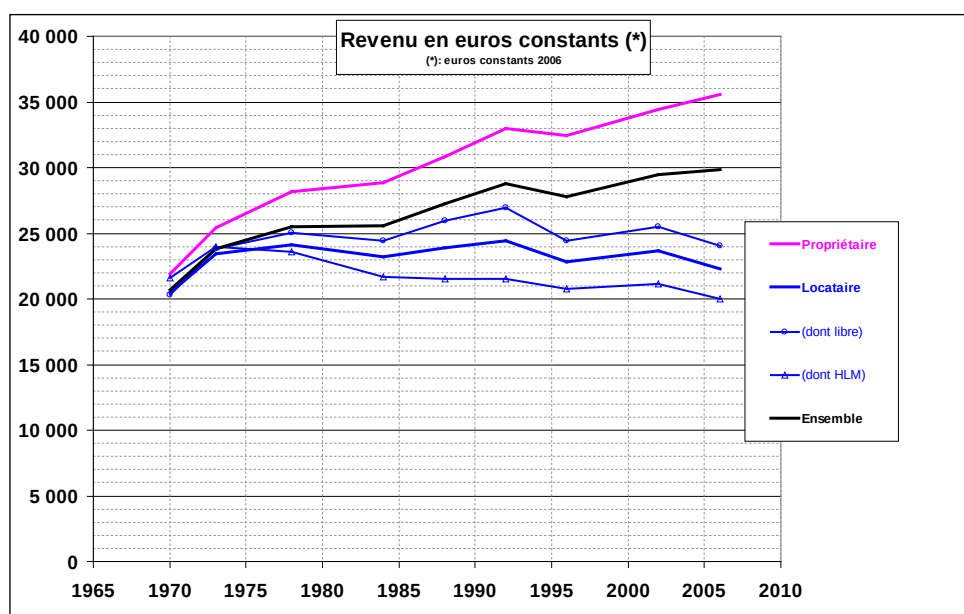
²⁴⁸ Note sur les aides personnelles au logement, 2012, annexe 1 : <http://cgedd.documentation.developpement-durable.gouv.fr/document.xsp?id=Cgpc-CGEQV00125040>.

- [329] Cette paupérisation²⁴⁹ s'inscrit dans le cadre plus large d'une paupérisation de l'ensemble des locataires, bénéficiaires ou non d'une aide personnelle au logement : de 2000 à 2010, en monnaie constante, alors que le revenu des locataires bénéficiaires d'une aide personnelle diminuait de 12% en monnaie constante (Tableau 8 :), celui de l'ensemble des locataires diminuait de 1% et celui de l'ensemble des ménages augmentait de 5%²⁵⁰.

5.1 Une paupérisation et une précarisation tendancielle de l'ensemble des locataires

- [330] Comme l'indique la note du CGEDD sur les aides personnelles au logement de 2012²⁵¹, de 1970 à 2006, le revenu des locataires, en monnaie constante (Graphique 4 :), est resté presque stable²⁵² (la totalité des gains de pouvoir d'achat des ménages pendant cette période a bénéficié aux autres catégories de ménages, propriétaires pour l'essentiel). Dans le même temps, il est passé de 99% à 75% du revenu moyen de l'ensemble des ménages, soit une paupérisation relative moyenne de 0,8 % par an.

Graphique 4 : Evolution du revenu des locataires et des propriétaires de 1970 à 2006



Source : note sur les aides personnelles au logement, CGEDD, 2012, <http://www.cgedd.fr/loyer-revenu-2013.pdf>, d'après enquêtes logement.

²⁴⁹ On notera que de 2000 à 2010 la proportion d'isolés parmi les locataires bénéficiaires d'aides personnelles n'a augmenté que de 1 point. La paupérisation des bénéficiaires des aides personnelles n'est donc pas attribuable, pour l'essentiel, à une augmentation de la proportion d'isolés (qui réduit le revenu moyen par le simple fait que le revenu d'exclusion du barème est plus faible pour les isolés que pour les autres ménages).

²⁵⁰ Source : Filocom.

²⁵¹ <http://www.cgedd.fr/loyer-revenu-2013.pdf>.

²⁵² De 1970 à 2006, le revenu des locataires a crû comme les prix à la consommation, moins rapidement que celui des propriétaires.

[331] Cette paupérisation relative des locataires s'est poursuivie sur la période récente et résulte d'un ensemble d'évolutions :

- l'amélioration de la situation des retraités, davantage propriétaires²⁵³,
- la détérioration de celle des jeunes, davantage locataires, en raison notamment d'une décohabitation plus précoce et de l'allongement de la durée des études²⁵⁴, mais aussi d'une augmentation du chômage particulièrement forte et d'une surexposition des jeunes à la précarisation de l'emploi²⁵⁵,
- sur la période récente, l'élargissement de l'éventail des revenus, les hauts revenus étant davantage propriétaires et les bas revenus davantage locataires²⁵⁶,
- l'augmentation de la proportion de foyers monoparentaux²⁵⁷ et la diminution de la proportion de foyers comprenant plusieurs actifs²⁵⁸ parmi les locataires.

[332] Cette paupérisation s'accompagne d'une moindre stabilité des revenus, facteur de précarisation. Ainsi, la proportion de contrats à durée indéterminée a peu varié de 2000 à 2012, mais la stabilité des autres formes d'emploi s'est détériorée, comme en témoigne le raccourcissement de la durée des missions d'intérim et des contrats à durée déterminée. A la fin de l'année 2012, la durée moyenne des missions d'intérim était de 1,7 semaine contre 2,0 semaines à la mi-2001. Ces contrats précaires affectent en particulier les jeunes salariés et des professions peu qualifiées. Alors même que le nombre de CDI est stable depuis une dizaine d'années, on constate une segmentation des emplois au sein des entreprises : ceux qui nécessitent de moindres qualifications sont plus souvent pourvus par voie de contrats précaires et connaissent une forte rotation²⁵⁹.

[333] Il convient également de noter que le CDI n'est pas toujours source de stabilité. Ainsi plus d'un tiers des CDI sont rompus avant un an²⁶⁰. La probabilité qu'un CDI soit rompu avant son premier anniversaire est par ailleurs beaucoup plus importante chez les salariés de 15 à 24 ans (45,6 % contre moins de 35 % pour les autres classes d'âge) et pour les employés peu qualifiés (plus de 50%). Par ailleurs, 10 % des CDI conclus en 2011 ont duré moins d'un mois et 19,6 % moins de trois mois.

²⁵³ Source : CGEDD, « Loyers et revenus depuis 1970 » (2013), <http://www.cgedd.fr/loyer-revenu-2013.pdf>.

²⁵⁴ Alors qu'en 1950 l'âge de sortie du système éducatif était en moyenne de 18 ans, il est désormais de 21 ans. De même le premier emploi stable était obtenu en 1950 vers l'âge de 20 ans. Il l'est aujourd'hui plutôt vers l'âge de 28 ans. Entre ces deux moments, on trouve l'âge de décohabitation moyen qui se situe autour de 23 ans. Source : Atlas des jeunes en France, les 15 – 30 ans, une génération en marche. Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire, 2012.

²⁵⁵ En 1973, la quasi-totalité des jeunes ménages (décohabitants) occupaient un emploi. En 2002, 20 % étaient des étudiants, et même plus de 40 % étaient étudiants parmi les moins de 25 ans. La taille des ménages jeunes a également diminué. En 2002, près des deux tiers des ménages de moins de 25 ans sont composés de personnes seules et 30 % sont des couples. Source : [Une approche statistique des conditions de logement des jeunes](#), Bénédicte Casteran, Jean-Claude Driant, Sophie O'Prey. Étude pour l'observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, novembre 2006.

²⁵⁶ Source : CGEDD, « Loyers et revenus depuis 1970 » (2013), <http://www.cgedd.fr/loyer-revenu-2013.pdf>.

²⁵⁷ De 1970 à 2006, la proportion de familles monoparentales a triplé parmi les ménages locataires, passant de 2% à 6%. Source : CGEDD d'après enquêtes logement, « Le prix des l'immobilier d'habitation sur le long terme » (janvier 2015), page 183, <http://www.cgedd.fr/prix-immobilier-presentation.pdf>.

²⁵⁸ De 1970 à 2006, la proportion de ménages comprenant deux actifs a diminué parmi les locataires, passant de 29% à 27%, alors qu'elle augmentait parmi les accédants à la propriété, passant de 39% à 61%. Source : CGEDD d'après enquêtes logement, « Le prix des l'immobilier d'habitation sur le long terme » (janvier 2015), page 184, <http://www.cgedd.fr/prix-immobilier-presentation.pdf>.

²⁵⁹ Source : « Entre 2000 et 2012, forte hausse des embauches en contrats temporaires, mais stabilisation de la part des CDI dans l'emploi », DARES analyses, juillet 2014, <http://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/2014-056-2.pdf>.

²⁶⁰ En 2011, en hausse de 2,7 points par rapport à 2007. Analyses, DARES, n°005, janvier 2015.

- [334] Le recrutement par voie de CDD ou de mission d'intérim tend à devenir le mode d'embauche prédominant (selon l'INSEE²⁶¹ cela représenterait 9 embauches sur 10), ce qui constitue d'emblée un handicap pour l'accès au logement.

Tableau 9 : Les statuts d'emploi précaires sont plus fréquents parmi les jeunes

	Effectif total (milliers)	Répartition (%)	
		Ensemble	dont 15-24 ans
Non-salariés	2 894	11,2	2,5
Salariés	22 868	88,8	97,5
<i>dont : Intérimaires</i>	508	2,0	5,9
<i>Apprentis</i>	406	1,6	18,1
<i>Contrats à durée déterminée</i>	2 170	8,4	28,3
<i>Contrats à durée indéterminée</i>	19 784	76,8	45,2
Ensemble	25 764	100,0	100,0
Temps complet	21 017	81,6	76,3
<i>Heures habituellement travaillées</i>		40,7	37,3
Temps partiel	4 747	18,4	23,7
<i>Heures habituellement travaillées</i>		23,1	20,1

Source : Insee, enquête Emploi 2013. Champ : population en emploi de 15 ans ou plus, vivant en France métropolitaine, hors communautés.

- [335] Parallèlement, le statut d'autoentrepreneur²⁶² s'est fortement développé : en mai 2014, l'ACOSS dénombre 984 000 autoentrepreneurs administrativement actifs, soit 73 000 de plus qu'en fin d'année 2013. La moitié d'entre eux sont économiquement actifs et leur chiffre d'affaires mensuel est voisin de 1000 euros par mois²⁶³. Une partie de ces autoentrepreneurs ont néanmoins d'autres ressources que celle de l'autoentrepreneuriat pour vivre.

5.2 Une paupérisation et une précarisation renforcées des locataires bénéficiaires d'une aide personnelle au logement

- [336] Parmi les locataires, les bénéficiaires des aides personnelles au logement sont ceux qui ont, pour une taille de ménage donnée, les revenus les plus faibles. De plus, comme évoqué *supra*, ces derniers ont moins augmenté que ceux des autres locataires.
- [337] Cette moindre croissance résulte en partie des modalités d'actualisation des barèmes dans les années 2000 et d'autre part, vraisemblablement, d'une moindre croissance des revenus des populations bénéficiaires des aides personnelles, même si les barèmes des aides avaient été actualisés. De plus, aux revenus plus faibles des locataires bénéficiaires des aides personnelles au logement sont associés un sous-emploi et une instabilité dans l'emploi plus marqués.

²⁶¹ « Une rotation de la main-d'œuvre presque quintuplée en 30 ans : plus qu'un essor des formes particulières d'emploi, un profond changement de leur usage » Claude Picart, Emploi et salaires, édition 2014, http://www.insee.fr/fr/ffc/docs_ffc/Empsal14.pdf.

²⁶² Créé par la loi n° 2008-776 du 4 août 2008.

²⁶³ Source : ACOSS <http://www.acoss.fr/home/journalistes/communiqués-de-presse/ListeCommuniquésPresse/bilan-du-dispositif-auto-entre-8.html>.

[338] Ainsi, en 2006, selon l'enquête logement (Tableau 10), les locataires bénéficiaires d'une aide personnelle au logement étaient moins nombreux que les autres locataires (33% contre 61%) à disposer d'un contrat à durée indéterminée, particulièrement lorsqu'ils sont jeunes. Ils étaient également moins nombreux (49% contre 78%) à pouvoir être considérés comme bénéficiant de ressources relativement stables, soit parce qu'ils avaient plus de 65 ans (et percevaient donc une retraite) soit parce qu'ils avaient un contrat à durée indéterminée. Parmi les moins de 25 ans, ils étaient moins nombreux (19% contre 48%) à disposer d'un contrat à durée indéterminée : la précarité des revenus est particulièrement prononcée dans le cas des allocataires jeunes.

Tableau 10 : Situation d'emploi des locataires bénéficiaires d'aides personnelles au logement

Locataires hors foyers en métropole par type d'emploi, tranche d'âge et perception ou non d'une aide personnelle au logement. Année 2006		Type d'emploi								Ensemble	Dont CDI	Dont plus de 65 ans ou CDI
		Sans objet (la personne a moins de 15 ans ou n'est pas salariée)	Apprentissage sous contrat	Placement par une agence d'intérim	Stage rémunéré en entreprise	Emploi jeune, CES, contrat de qualification ou autre emploi aidé	Autre emploi à durée limitée, CDD, contrat court, saisonnier, vacataire etc...	Emploi sans limite de durée, CDI, titulaire de la fonction publique, à temps complet	Emploi sans limite de durée, CDI, titulaire de la fonction publique, à temps partiel			
Âge	Type de ménage											
Moins de 25 ans	Locataire avec aide personnelle au logement	57%	3%	2%	3%	2%	15%	11%	7%	100%	19%	
Moins de 25 ans	Locataire sans aide personnelle au logement	31%	3%	4%	1%	2%	11%	44%	4%	100%	48%	
25 à 64 ans	Locataire avec aide personnelle au logement	42%	0%	3%	1%	2%	10%	35%	8%	100%	42%	
25 à 64 ans	Locataire sans aide personnelle au logement	17%	0%	1%	0%	0%	6%	68%	7%	100%	75%	
65 ans ou plus	Locataire avec aide personnelle au logement	99%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	100%	0%	
65 ans ou plus	Locataire sans aide personnelle au logement	98%	0%	0%	0%	0%	0%	1%	0%	100%	2%	
Tous âges	Locataire avec aide personnelle au logement	52%	0%	2%	1%	2%	9%	27%	6%	100%	33%	49%
Tous âges	Locataire sans aide personnelle au logement	32%	0%	1%	0%	0%	5%	55%	6%	100%	61%	78%
Moins de 25 ans	Locataire avec ou sans aide personnelle au logement	49%	3%	2%	2%	2%	14%	21%	6%	100%	28%	
25 à 64 ans	Locataire avec ou sans aide personnelle au logement	27%	0%	2%	0%	1%	8%	55%	7%	100%	62%	
65 ans ou plus	Locataire avec ou sans aide personnelle au logement	99%	0%	0%	0%	0%	0%	1%	0%	100%	1%	
Tous âges	Locataire avec ou sans aide personnelle au logement	40%	0%	2%	0%	1%	7%	44%	6%	100%	50%	66%
Tous âges	Tous ménages	49%	0%	1%	0%	0%	4%	41%	5%	100%	46%	

Source : mission, d'après enquête logement 2006.

[339] De même, en 2006, selon l'enquête logement (Tableau 11), 23% des locataires bénéficiaires d'une aide personnelle au logement indiquaient une perte d'emploi au cours des quatre dernières années, contre 12% des autres locataires et 7% des ménages non locataires. De même, nombre de locataires bénéficiaires des aides personnelles éprouvent des difficultés à payer leur loyer. Ces pourcentages étaient en augmentation par rapport à 2002.

Tableau 11 : Perte d'emploi et difficulté à payer le loyer des locataires bénéficiaires des aides personnelles au logement

Ménages hors foyers en métropole	Âge moyen (ans)	% faisant état de la perte d'emploi d'un ou plusieurs membres du ménage au cours des 4 dernières années	% ayant éprouvé des difficultés à payer le loyer ou les charges au cours des 24 derniers mois	% actuellement en impayé de loyer ou de charges
2006				
Locataire avec aide personnelle au logement	44	23%	26%	7,7%
Locataire sans aide personnelle au logement	46	12%	11%	2,6%
Non Locataire	57	7%	SO	SO
2002				
Locataire avec aide personnelle au logement	43	18%	22%	4,8%
Locataire sans aide personnelle au logement	45	10%	8%	1,7%
Non Locataire	56	7%	SO	SO
1996				
Locataire avec aide personnelle au logement	42	NR	24%	5,3%
Locataire sans aide personnelle au logement	45	NR	10%	2,2%
Non Locataire	55	NR	SO	SO

Source : Mission d'après enquêtes logement. "SO": sans objet. "NR": non renseigné. NB : au 31 décembre 2006, la CNAF recense 9,2% d'allocataires en impayé de loyer²⁶⁴, ce qui est supérieur au pourcentage de 7,7% figurant dans ce tableau, sans doute parce que les ménages interrogés lors de l'enquête logement tendent à sous-déclarer les impayés.

²⁶⁴ Source : CNAF, « Prestations légales, aides au logement, revenu minimum d'insertion au 31 décembre 2006 », http://www.caf.fr/sites/default/files/cnaf/Documents/Dser/stats_annuelles/Fascicule%20PL%20AL%20RMI%20au%2031%2012%202006.pdf.

- [340] Cette paupérisation et cette précarisation ont été accentuées par les modalités d'actualisation des barèmes des aides personnelles au logement : pour réduire leur coût, l'actualisation des paramètres a généralement été inférieure à la croissance des agrégats correspondants (loyers pour les loyers plafonds, charges pour les forfaits de charges et prix à la consommation pour le paramètre $R0^{265,266}$). Ces sous-actualisations ont permis de maintenir approximativement constant le montant total des aides personnelles au logement par rapport au produit intérieur brut, au prix d'une augmentation du taux d'effort des bénéficiaires.
- [341] Le revenu d'exclusion²⁶⁷ de l'aide personnalisée au logement créée en 1977 était très supérieur à celui de l'allocation de logement. Une fois les barèmes de l'aide personnalisée au logement et de l'allocation logement unifiés sur un barème intermédiaire entre les deux aides, au début des années 2000, la sous-actualisation des paramètres du nouveau barème unique par rapport aux agrégats correspondants a entraîné, une baisse du revenu d'exclusion des aides. En 2011, il avait approximativement rejoint le revenu d'exclusion de l'allocation logement de 1976 (Graphique 5 :).
- [342] Le graphique 5 illustre la « pentification » du barème, c'est-à-dire de l'accroissement de sa dégressivité par rapport au revenu, par une comparaison du barème 1976 de l'allocation logement, actualisé, et du barème unique 2011 en secteur locatif.

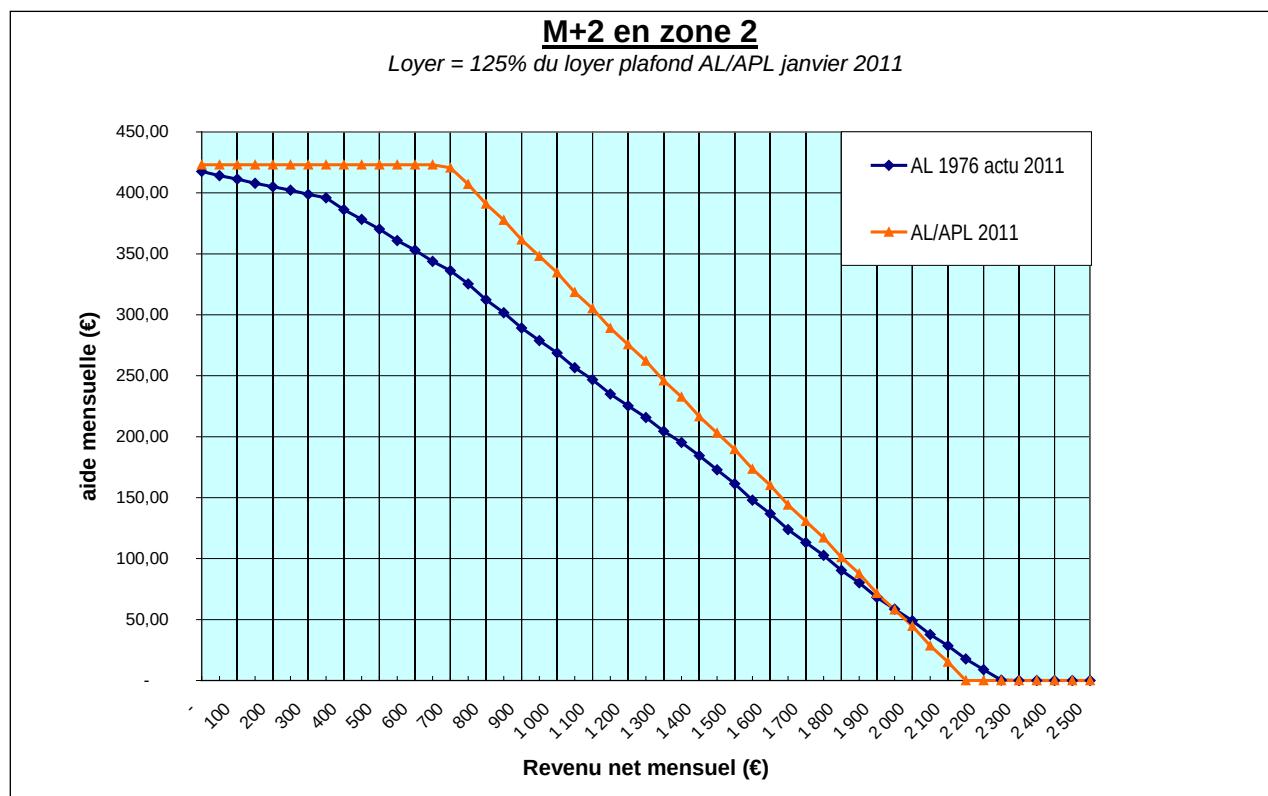
²⁶⁵ Le $R0$ est le plancher de revenu en-dessous duquel l'aide est constante. Il influe également sur la valeur de l'aide lorsque le revenu est supérieur à ce plancher.

²⁶⁶ Ainsi :

- de 2000 à 2013, les loyers plafonds ont augmenté de 20% alors que l'indice des loyers de l'Insee augmentait de 33% et que le loyer moyen des bénéficiaires (source : mission à partir de DHUP et CNAF) augmentait de 39%,
- de 2000 à 2013, le forfait de charges a augmenté de 16% alors que les charges par logement (source : compte du logement 2013, tableau D7.5) ont augmenté de 16% dans le parc libre et 55% dans le parc social,
- de 2001 à 2014, le paramètre $R0$ a augmenté de 22% alors que l'indice des prix à la consommation de l'année de revenu pris en compte a augmenté de 23% (ou 22% hors tabac). NB : ce paramètre n'existant que depuis 2001, on a considéré la période 2001-2014.

²⁶⁷ Revenu au-delà duquel l'aide est nulle.

Graphique 5 : : La « pentification » du barème des aides personnelles au logement en secteur locatif.



Source : note de la DHUP (2012), reproduite en annexe 8 de la note sur les aides personnelles du CGEDD (2012) : <http://cgedd.documentation.developpement-durable.gouv.fr/document.xsp?id=Cgpc-CGEOUV00125040>. « M+2 » signifie ménage avec deux enfants ; la « zone 2 » fait référence au zonage géographique des aides personnelles.

- [343] Dans le même temps, le SMIC a augmenté de 48% en monnaie constante : cette augmentation de moitié du SMIC alors que le revenu d'exclusion des aides personnelles était inchangé, en monnaie constante, a fait sortir du champ des aides un grand nombre de salariés, et a accru la part des ménages, à revenu très faible et irrégulier, parmi les bénéficiaires des aides.
- [344] Ce phénomène a été accentué par l'extension des aides aux isolés et aux ménages sans enfants, qui, parce qu'ils sont souvent jeunes, ont des revenus moins réguliers.
- [345] La précarité a en outre été accentuée par l'augmentation de la dépense de logement (nette d'aide) des allocataires. Dans ce domaine, c'est le décalage entre l'actualisation des loyers plafonds et la croissance des loyers observés qui a eu le plus d'effet. En effet, les aides personnelles au logement ne prennent pas en charge la fraction du loyer supérieure au loyer plafond, qui reste donc intégralement à la charge du ménage. Les loyers observés ont augmenté tendanciellement plus rapidement que les loyers plafonds : de 2000 à 2013, les loyers plafonds ont crû de 20% alors que l'indice des loyers de l'Insee augmentait de 33% et le loyer moyen des bénéficiaires de 39%²⁶⁸. La proportion de loyers des allocataires supérieurs au loyer plafond est ainsi passée de 58%²⁶⁹ en 2001 à 73% en 2014²⁷⁰.

²⁶⁸ Source : mission d'après DHUP et CNAF.

²⁶⁹ Source : CNAF citée dans le rapport de l'IGAS de 2012.

²⁷⁰ Source : CNAF, « Prestations légales, aides au logement et revenu de solidarité active au 31 décembre 2013 », métropole.

- [346] Les revenus moindres et moins stables des bénéficiaires d'une aide au logement engendrent de plus grandes difficultés à payer leur loyer : en 2006, selon l'enquête logement, 26% des locataires bénéficiaires d'une aide au logement indiquaient avoir rencontré des difficultés pour payer le loyer ou les charges au cours des deux dernières années, et 7,7% étaient en impayé, contre respectivement 11% et 2,6% pour les autres locataires (**Erreur ! Source du renvoi introuvable.**).
- [347] Des phénomènes sociologiques comme l'augmentation de la proportion de ménages monoparentaux, davantage exposés aux difficultés de paiement du loyer²⁷¹, ont par ailleurs fragilisé les allocataires.

5.3 Des bénéficiaires des aides personnelles au logement aujourd'hui très différents de leurs bénéficiaires initiaux

- [348] Lors de sa création, en 1948, l'allocation de logement familiale était réservée, sous condition de ressources, aux ménages ayant au moins deux enfants à charge et :
- jouissant de revenus professionnels provenant d'un travail salarié,
 - ou affiliés en qualités de travailleurs indépendants à une caisse d'allocations familiales du régime général,
 - ou percevant l'allocation de salaire unique²⁷².
- [349] Elle fut étendue dès 1949 de telle sorte que l'ensemble des ménages percevant les allocations familiales ou l'allocation de salaire unique y eurent droit²⁷³.
- [350] Il s'agissait ainsi d'une prestation à vocation familiale destinée à des ménages bénéficiant de revenus généralement réguliers, en une période où le chômage était très faible.
- [351] La question de la volatilité des ressources constituait donc un sujet très secondaire.
- [352] Ce contexte ne fut pas été modifié par l'extension des aides en 1971 aux personnes âgées ou handicapées (dont les ressources, généralement constituées de retraites et pensions, étaient généralement stables à défaut d'être élevées) et aux jeunes salariés (qui en cette période de quasi plein emploi jouissaient de fait de revenus assez sûrs).
- [353] En revanche, depuis lors, la proportion de ménages à revenu précaire dans la population des bénéficiaires a été fortement accrue par :
- la montée du chômage à partir des années 1980,
 - l'extension des aides à l'ensemble des ménages sous seule condition de ressources et de loyer dans les années 1990 (les familles ne représentant plus aujourd'hui, comme on l'a vu, que 41% des bénéficiaires),
 - et l'exclusion d'un grand nombre de salariés de par une croissance du SMIC beaucoup plus rapide que celle du revenu d'exclusion.

²⁷¹ En 2013, une étude de la CAF du Mans montre que dans son ressort les familles monoparentales représentaient 26% des bénéficiaires d'aides personnelles mais 34% des impayés signalés. Les bénéficiaires du RSA étaient également surexposés au risque d'impayé, puisqu'ils représentaient 21% des bénéficiaires d'aides personnelles mais 38% des impayés signalés. Les bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés étaient par contre moins exposés au risque d'impayé de loyer : ils représentaient 8% des bénéficiaires des aides personnelles mais 3% des impayés signalés. Il en allait de même pour les allocataires de moins de 25 ans, qui représentaient 19% des bénéficiaires d'aides personnelles mais 10% des impayés signalés (ce qui pourrait éventuellement être attribué aux aides des parents).

²⁷² Versée dès la naissance du premier enfant aux ménages qui bénéficient d'un seul revenu professionnel et remplacée en 1978 par le complément familial.

²⁷³ Source : Rapport du groupe de travail sur la réforme des aides personnelles au logement présidé par M. Badet, député, juin 1982, ministère de l'urbanisme et du logement et ministère de la solidarité nationale.

- [354] Pour traiter équitablement les différentes catégories de revenus très faibles, devenus beaucoup plus fréquents, il a été introduit dans la formule de calcul de l'aide, lors de l'unification des barèmes APL et AL, un plancher de ressources voisin du RMI (puis du RSA socle) en dessous duquel l'aide est en principe constante, et qui s'applique aujourd'hui à environ la moitié des bénéficiaires²⁷⁴.
- [355] Néanmoins, ce plancher ne résout pas la question des volatilités des revenus notamment en cas de reprise ou perte d'activité. Comme on va le voir, la base ressources annuelle actuelle ne la traite qu'imparfaitement.

²⁷⁴ Source : DHUP.

ANNEXE 2 : PARCOURS DES ALLOCATAIRES D'AIDES AU LOGEMENT – CAS TYPES PRESENTES SOUS FORME DE LOGIGRAMMES

- [356] Cette annexe présente les parcours des bénéficiaires d'aides au logement dans leurs relations avec les organismes de protection sociale dans le cadre de la base ressources actuelle, ainsi que les évolutions qui pourraient être envisagées dans le cadre d'une période de référence trimestrielle.
- [357] Les logigrammes montrent ainsi sous une forme simplifiée les étapes, les modalités et les pièces justificatives d'une ouverture de droits, d'un renouvellement ou d'un changement de situation pour les allocataires, notamment lorsque ceux-ci bénéficient également du revenu de solidarité active (RSA). Les acteurs (bailleurs, banques, CAF, MSA, DGFIP) qui interviennent au cours de ces procédures y figurent également.
- [358] La trimestrialisation de la base ressources des aides au logement viendrait rendre encore plus complexe le parcours des allocataires sauf à supposer que certaines étapes associées à différentes prestations puissent être réunies (RSA et aides au logement par exemple, comme le suggère le scénario dit « des publics cible » développé dans le rapport).

1 LES PARCOURS ACTUELS DES ALLOCATAIRES²⁷⁵

1.1 Ouverture de droits (schémas 1, 2 et 3)

- [359] L'ouverture de droits nécessite aujourd'hui encore une déclaration de ressources dans le cas où les ressources du demandeur ne sont pas connues des services de la CAF ou de la MSA au titre de la perception d'une autre allocation. La personne potentiellement éligible peut, conformément à la stratégie multicanale de la CNAF et de la CCMSA, se renseigner sur ses droits via le simulateur de droits en ligne, par téléphone ou à l'accueil physique en agence.
- [360] L'ouverture de droit exige du primo-demandeur de remplir 3 à 4 formulaires selon les situations²⁷⁶, concernant son logement (attestation de logement ou de prêt bancaire en cas d'accession à la propriété), ses ressources, sa situation familiale et sa situation professionnelle, ainsi que celles des autres membres du foyer familial.

²⁷⁵ Les schémas présentés dans cette annexe sont librement adaptés de documents de travail du SGMAP, élaborés dans le cadre de la recherche-actions pour réduire le non-recours aux prestations sociales.

²⁷⁶ Hors cas spécifiques qui exigent de fournir des formulaires et des pièces justificatives supplémentaires, comme une demande à la suite de la naissance d'un enfant, le primo-demandeur doit remplir une demande d'aide au logement, une déclaration de situation, une déclaration de ressources le cas échéant, et y joindre l'attestation de loyer remplie par le bailleur ainsi qu'un RIB.

1.2 Ouverture de droits en cas de tiers payant (schémas 3 et 4)

- [361] Le tiers payant se traduit par le versement de l'aide au logement directement au bailleur, dans le cas d'une location, ou à la banque, dans le cas d'un prêt d'accession à la propriété éligible à une aide au logement. L'allocataire bénéficie alors de l'allocation parce que le montant de la prestation vient diminuer le montant soit du loyer dont il doit s'acquitter soit de sa mensualité d'emprunt.
- [362] Le tiers payant peut constituer une modalité de simplification de l'ouverture des droits dans le cas d'une location (cf. schéma 3). Dans le cadre de la téléprocédure IDEAL, le bailleur procède à la demande d'ouverture des droits pour le compte du locataire, ce qui permet de réduire les délais de traitement des demandes d'aide au logement autant que les démarches administratives incombant à l'usager.
- [363] Le tiers payant n'a pas d'incidence spécifique sur les changements de situations et le renouvellement de droit.

1.3 Renouvellement de droits (schéma 5)

- [364] La campagne annuelle de renouvellement des droits a lieu au cours du second semestre pour un renouvellement des droits opéré au 1^{er} janvier de l'année suivante. Cette procédure est allégée en comparaison de l'ouverture de droits. Elle donne lieu à une vérification annuelle du montant des loyers auprès des bailleurs, sur la base du loyer en vigueur au 1^{er} juillet de l'année précédente, et à une vérification annuelle des ressources via le traitement automatique mis en place en partenariat avec la DGFIP (cf. annexe 4).
- [365] Sauf en cas de ressources non trouvées par la DGFIP, les allocataires d'aides au logement faisant alors l'objet d'une campagne déclarative subsidiaire (requêtes d'appel de ressources), les bénéficiaires n'ont pas de pièce justificative à transmettre aux CAF et caisses régionales de la MSA à l'exception d'une attestation de loyer lorsque celle-ci n'est pas directement transmise par le bailleur.
- [366] La stratégie multicanale est en pratique utilisée par de nombreuses CAF pour rappeler les diligences obligatoires aux allocataires, notamment dans le cadre de la campagne subsidiaire d'appel de ressources.

1.4 Changements de situation (schéma 5)

- [367] Les changements de situation familiale (composition du foyer) ainsi que les changements de situation professionnelle font l'objet d'une déclaration obligatoire (reprise d'emploi, perte d'emploi) à la survenance du changement de situation.
- [368] Cette déclaration rectificative donne alors lieu à un recalcul des droits en cours d'année.

1.5 Allocataires du RSA (schéma 6)

- [369] Les allocataires au RSA ne bénéficient pas aujourd'hui d'un parcours spécifique, et cette qualité n'a aucune incidence sur l'ouverture de droits, leur renouvellement, les déclarations de changements de situation ou le tiers payant. Le parcours actuel concernant le RSA est en revanche proche de ce que serait le parcours du bénéficiaire d'une aide au logement en cas de trimestrialisation (obligation de déclaration trimestrielle de ressources – DTR – et recalculs des droits quatre fois par an en particulier).

- [370] Ceci se traduit aujourd'hui par des procédures de vérification des ressources différentes mais conduites en parallèle pour chacune de ces prestations. Leurs versements sont également parallèles et non liés.

2 PARCOURS ENVISAGEABLES DANS LE CAS D'UNE BASE TRIMESTRIELLE A EFFET FIGES

- [371] Les parcours des allocataires dans leurs relations aux CAF et aux caisses de la MSA, présentés ci-dessus et retracés par les schémas joints à cette annexe, évolueraient à la suite d'une trimestrialisation de la base ressources. Les modifications les plus significatives concerneraient le renouvellement de droits qui ferait désormais l'objet de quatre déclarations trimestrielles de ressources et non plus d'une campagne de vérification annuelle largement automatisée.
- [372] Dans le cadre de droits recalculés chaque trimestre sur la base des trois derniers mois (schéma 5), il résulterait les modifications de parcours décrits ci-après.

2.1 L'ouverture de droits (schémas 1 à 4)

- [373] La procédure actuelle devrait rester inchangée à la suite d'une trimestrialisation de la base ressources. Pour les bénéficiaires du RSA, ou de l'AAH trimestrielle, la période de référence qui serait prise en compte pour le calcul des droits serait calée sur celle retenue pour la déclaration trimestrielle des ressources pour ces deux prestations afin de limiter les déclarations pour ces allocataires.

2.2 Renouvellement de droits (schéma 8)

- [374] Le renouvellement de droits serait profondément modifié en reposant sur une déclaration trimestrielle de ressources (DTR), de sorte que la procédure automatisée de vérification des ressources via la DGFIP disparaîtrait. Cette procédure exigerait désormais un recalcul des droits quatre fois par an (sur la base de quatre DTR), contre une fois au 1^{er} janvier actuellement. La faisabilité de la mise en place d'une procédure de pré-déclaration pour alléger cette nouvelle obligation est incertaine à court terme (cf. l'annexe n°6 « échanges de données pour permettre les paiements à bon droit des prestations - État des lieux et perspectives).
- [375] S'agissant de la vérification des loyers, celle-ci continuerait d'avoir lieu une fois par an, selon les mêmes modalités que la procédure actuelle.
- [376] Pour l'allocataire le parcours serait similaire à celui d'un bénéficiaire du RSA (cf. schéma 7).

2.3 Allocataires du RSA (schéma 7)

- [377] Le parcours des bénéficiaires du RSA resterait sensiblement identique au parcours actuel dans le cadre d'une trimestrialisation des aides au logement. Les modalités en seraient toutefois changées.
- [378] Il est en effet vraisemblable qu'une telle trimestrialisation puisse s'accompagner d'une fusion des déclarations trimestrielles de ressources et de situation avec celles afférentes au RSA (ou à la future prime d'activité). De sorte que les diligences accomplies par l'utilisateur seraient communes et synchrones. Le versement des prestations pourraient également avoir lieu à la même date (sauf pour les paiements en tiers-payant).

[379] Pour ce public, la trimestrialisation n'engendrerait donc pas de complexité supplémentaire, à l'exception des personnes aujourd'hui éligibles au RSA mais n'y ayant pas recours et qui devraient donc satisfaire à cette procédure déclarative quadri-annuelle de manière à continuer à bénéficier des aides au logement.

[380] Pour les allocataires cumulant RSA et aide au logement et non identifiés par la DGFIP dans le cadre de la vérification des revenus²⁷⁷, ce système de DTR unique constituerait une simplification puisqu'ils n'auraient plus à accomplir la déclaration de ressources qui leur est aujourd'hui demandée.

2.4 Changements de situation (cf. schéma 8)

[381] Dans le cadre d'une base ressources à effets figés, les changements de situation en cours de période ne donnent en principe pas lieu à un recalcul des droits en cours de période.

[382] Il est toutefois imaginable de permettre, à l'initiative de l'allocataire, la prise en compte de certains changements de situation (familiaux par exemple ou perte complète de revenu...) en cours de trimestre. Dans cette hypothèse, une déclaration rectificative pourrait être adressée aux CAF et à la MSA en cours de trimestre et donner lieu à un recalcul infratrimestriel des droits et/ou à une régularisation (rappels) au trimestre suivant.

Focus – Parcours des allocataires d'aides au logement et non-recours

La complexité du parcours des allocataires d'aides au logement se traduit par l'existence de « trappe à non recours » même si le taux de recours aux aides au logement est aujourd'hui élevé (près de 97%²⁷⁸).

La recherche-actions menée par le SGMAP en 2013 visant à réduire le non-recours aux prestations sociales a identifié parmi les principales causes de ce dernier, s'agissant des aides au logement, la méconnaissance par le bénéficiaire potentiel de son éligibilité en cas de changements de situation ou d'accession à la propriété, en raison de la complexité des règles de la base ressources.

Impact prévisible de la trimestrialisation sur le recours des aides au logement

Dans le cas du RSA-activité, la recherche-action précitée a mis en évidence que la complexité de cette prestation est une cause majeure de son taux non recours élevé (68% en 2013²⁷⁹), notamment en ce qu'elle suscite des difficultés à prévoir un budget pour les bénéficiaires. Cet élément est à prendre en considération dans la mesure où la trimestrialisation de la base ressources des aides au logement pourrait également réduire la prévisibilité du budget des allocataires.

La trimestrialisation des allocations logement est donc appelée à constituer dans cette perspective un facteur aggravant de non recours. Elle se traduirait par deux effets contraires sur le recours aux aides au logement :

1° elle constituerait un **facteur de non-recours supplémentaire en raison de la lourdeur des déclarations trimestrielles de ressources et de la relative imprévisibilité du montant d'aide au logement versé pour l'usager ;**

²⁷⁷ Lors du calcul de l'aide au logement.

²⁷⁸ *Source :* Marie-Odile Simon, « le non-recours aux aides personnelles au logement : l'exemple de la CAF du Havre », Recherches et prévisions, CNAF, n°62-2000 ; citée par le rapport Guillemot, Guilpain et Veber de l'IGAS et de la mission national de contrôle et d'audit des organismes de sécurité sociale consacré à l'évaluation des aides personnelles au logement (rapport thématique 3), mai 2012. Cette enquête concluait à un taux de non recours aux aides au logement de 3 à 5% en 2000.

²⁷⁹ En comparaison le taux de non recours au RSA socle s'élevait à 35% en moyenne, soit 36% pour la composante socle seule et 33% pour la composante socle et activité, selon l'Essentiel n°124-2012, publié par la Direction des statistiques, des études et de la recherche de la CNAF.

2° s'agissant des changements de situations, elle constituerait en revanche un facteur de paiement à bon droit. Les bénéficiaires potentiels d'une ouverture de droit à une aide au logement en raison d'un changement de situation, ou les allocataires ayant droit à une revalorisation des montants versés, ne perçoivent en effet pas toujours leur éligibilité. A cet égard, la trimestrialisation à effets figés, en rendant le calcul des prestations plus réguliers, serait un facteur favorable au paiement à bon droit, au moins pour les bénéficiaires connaissant des changements de situation.

En définitive, s'agissant du taux de recours, il est vraisemblable que le taux de recours baissera à la suite de la trimestrialisation, bien que le paiement à bon droit soit susceptible de progresser pour les bénéficiaires d'une aide au logement.

La mise en place d'une trimestrialisation des aides aux logements avec déclaration trimestrielle des ressources commune avec celle existant aujourd'hui pour le RSA-socle et le RSA -activité peut également favoriser le recours au RSA-socle et au RSA -activité (et ainsi qu'à la future prime à l'activité).

Impact de la simplification des démarches sur le recours

De manière générale, les démarches correctives préconisées par la recherche-actions précitée sont les suivantes²⁸⁰ :

1. identifier en amont les changements de situation (taux de levier sur le non-recours de 5 à 40 points) ;
2. informer systématiquement les bénéficiaires potentiels de la nécessité d'accomplir les démarches à chaque changement de situation (taux de levier sur le non-recours de 5 à 40 points) ;
3. orienter l'utilisateur dans une logique proche du guichet unique (taux de levier sur le non-recours de 0,3-0,6 point) ;
4. simplifier les démarches : réduction de la charge pour l'utilisateur (taux de levier sur le non-recours de 30 points).

S'agissant des aides au logement, les projets IDEAL²⁸¹ 1 et IDEAL 2 constituent par exemple des automatisations de procédures simplifiant les parcours et sécurisant le traitement des dossiers. Ces projets substituent un traitement automatique entre les bailleurs et la CAF au dossier de demande de l'allocataire, dans un cadre conventionnel. Dans le cadre de cette procédure facultative, l'allocataire autorise le bailleur à collecter et transmettre aux CAF, via une téléprocédure, gérée en « Web service » dans le cas d'IDEAL 2²⁸², les données nécessaires²⁸³ à la demande d'aide au logement, y compris les revenus.

L'intérêt de la recherche-actions de 2013 est en outre de souligner l'impact significatif d'une simplification des bases ressources des prestations sociales, supérieur à la plupart des autres leviers. **L'unification des bases reste néanmoins un sujet à explorer, comme le démontre la suspension du projet de dossier de demande simplifié (DDS).**

²⁸⁰ Les taux de leviers présentés infra sont l'amélioration du taux de recours à la suite de la mise en œuvre de la démarche. Ces chiffres doivent être accueillis prudemment car il s'agit de fourchettes moyennes calculées sur les expérimentations menées dans le cadre de la recherche-actions et non limitées aux aides au logement.

²⁸¹ In extenso intégration des demandes d'aide au logement. Au 31 janvier 2015, 75 CAF étaient adhérentes à l'offre de service IDEAL web, dont le déploiement restait en cours de réalisation pour 38 d'entre elles. À la même date, 107 bailleurs étaient adhérents, soit moins de 10%. L'objectif est que 95% des bailleurs sociaux adhèrent d'ici au 31 décembre 2015. IDEAL permet de réduire les délais de traitement des demandes d'aides au logement.

²⁸² IDEAL 2 est en cours de généralisation à l'ensemble des bailleurs sociaux.

²⁸³ Numéro de sécurité sociale, date d'entrée en France, lieu de naissance, pays d'activité, régime professionnel, montant du loyer, lesquelles informations doivent être détruites après réception par la CAF.

Le dossier de demande simplifié (DDS) avait ainsi pour objectif de rassembler en un formulaire unique pour plusieurs demandes de prestations sociales de manière à limiter le nombre de démarches engendré par le cumul des aides²⁸⁴. L'harmonisation des périodes de référence était une incidente de ce projet.

Ce projet de formulaire a néanmoins été suspendu fin 2014 en raison de la longueur excessive du dossier imaginé²⁸⁵ bien qu'il existe, selon le SGMAP, des correctifs à cet écueil lors d'une déclaration dématérialisée (possibilité de personnaliser les champs à renseigner grâce au digital et en conséquence de réduire la taille du formulaire dématérialisé vu par l'utilisateur).

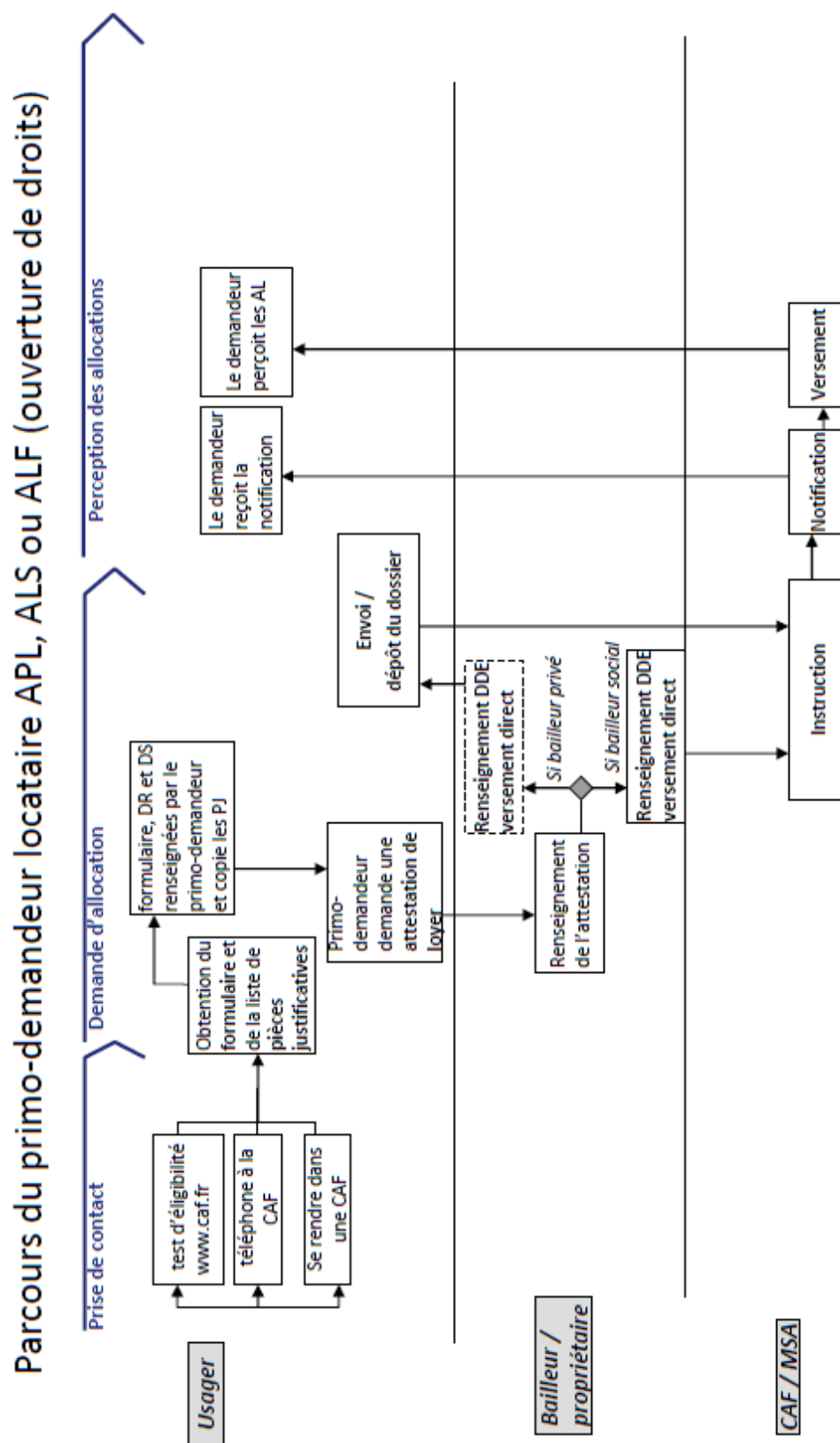
A cet égard, le second rapport d'évaluation du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale réalisé par l'IGAS²⁸⁶ a confirmé l'intérêt de la démarche d'élaboration d'un DDS mais a conclu que la simplification des prestations, voire l'unification des bases ressources, en constituait le préalable indispensable.

Cette harmonisation paraît d'autant plus nécessaire qu'un dispositif trimestrialisé devrait s'appuyer sur du déclaratif non pré-rempli en l'absence de la mise en place de transferts de données adaptés.

²⁸⁴ Il concernait les allocations logement, le RSA, l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA), la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C), l'aide pour une complémentaire santé (ACS) et l'allocation de solidarité spécifique (ASS).

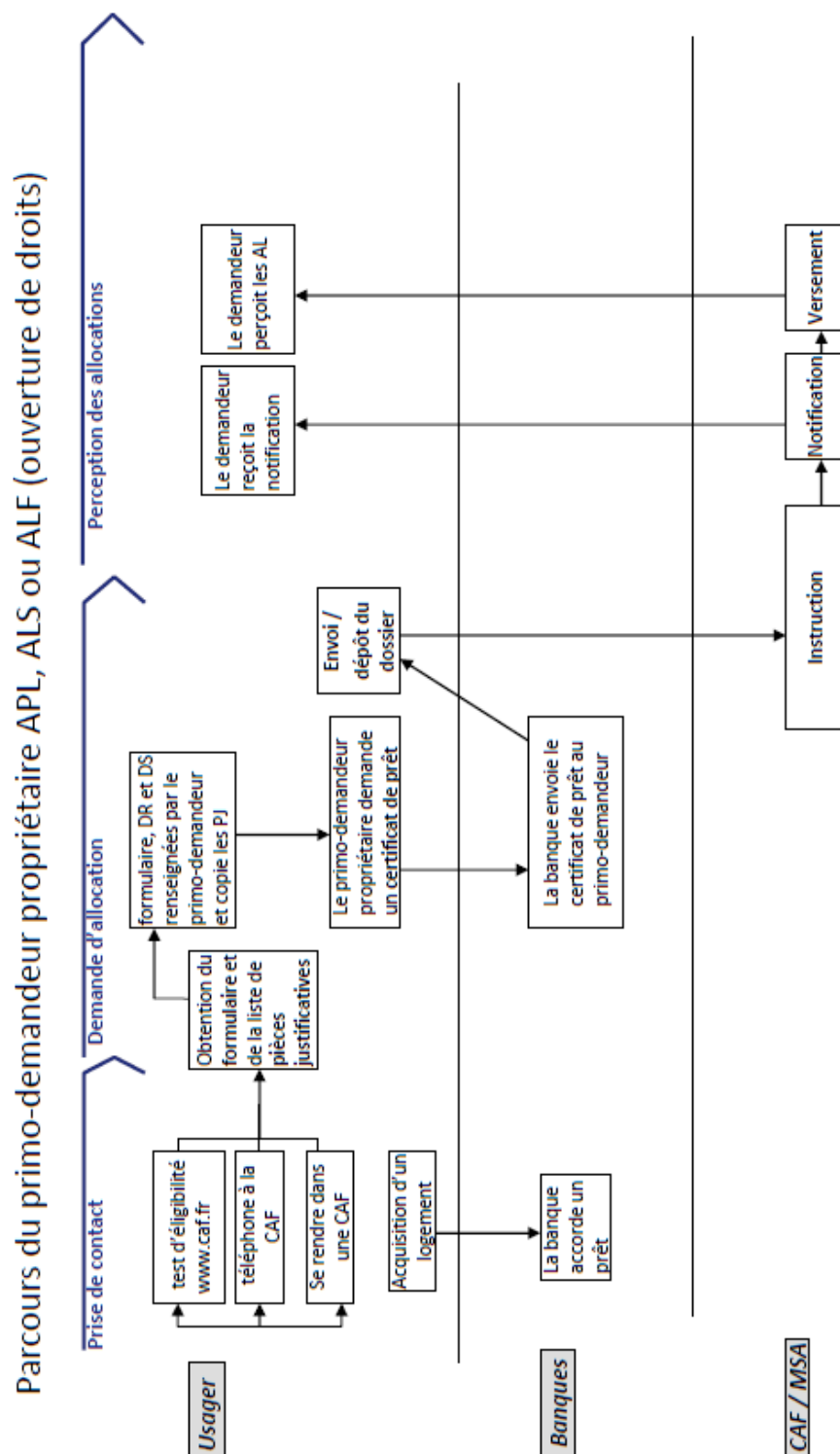
²⁸⁵ Le dossier papier comportait 16 pages pour une demande concernant 6 prestations différentes.

²⁸⁶ Evaluation de la deuxième année de mise en œuvre du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, IGAS, n°2014-049R, janvier 2015, réalisé par François CHEREQUE, Christine ABROSSIMOV et Mustapha KHENNOUF.

Schéma 1 : Parcours du primo-demandeur locataire APL, ALS ou ALF – Ouverture de droit²⁸⁷

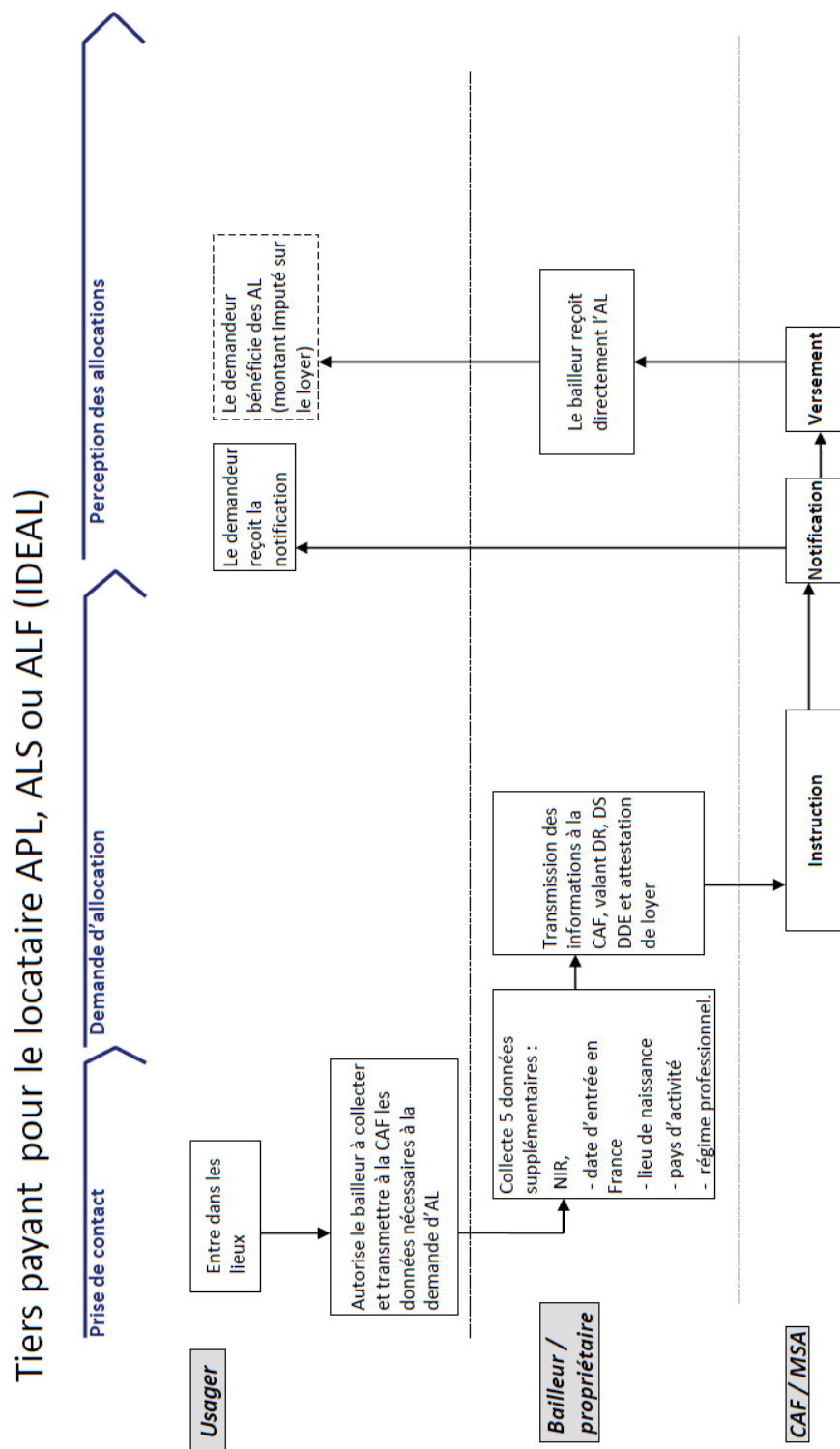
²⁸⁷ « DR », « DS » et « DDE » signifient respectivement « déclaration de ressources », « déclaration de situation » et demande de versement direct.

Schéma 2 : Parcours du primo-demandeur propriétaire APL, ALS ou ALS – Ouverture de droit²⁸⁸



²⁸⁸ « DR », « DS » et « DDE » signifient respectivement « déclaration de ressources », « déclaration de situation » et demande de versement direct.

Schéma 3 : Tiers payant pour le primo-demandeur locataire APL, ALS ou ALS – Ouverture de droit (IDEAL)²⁸⁹



²⁸⁹ « DR », « DS » et « DDE » signifient respectivement « déclaration de ressources », « déclaration de situation » et demande de versement direct.

Schéma 4 : Tiers payant pour le primo-demandeur propriétaire APL, ALS ou ALS

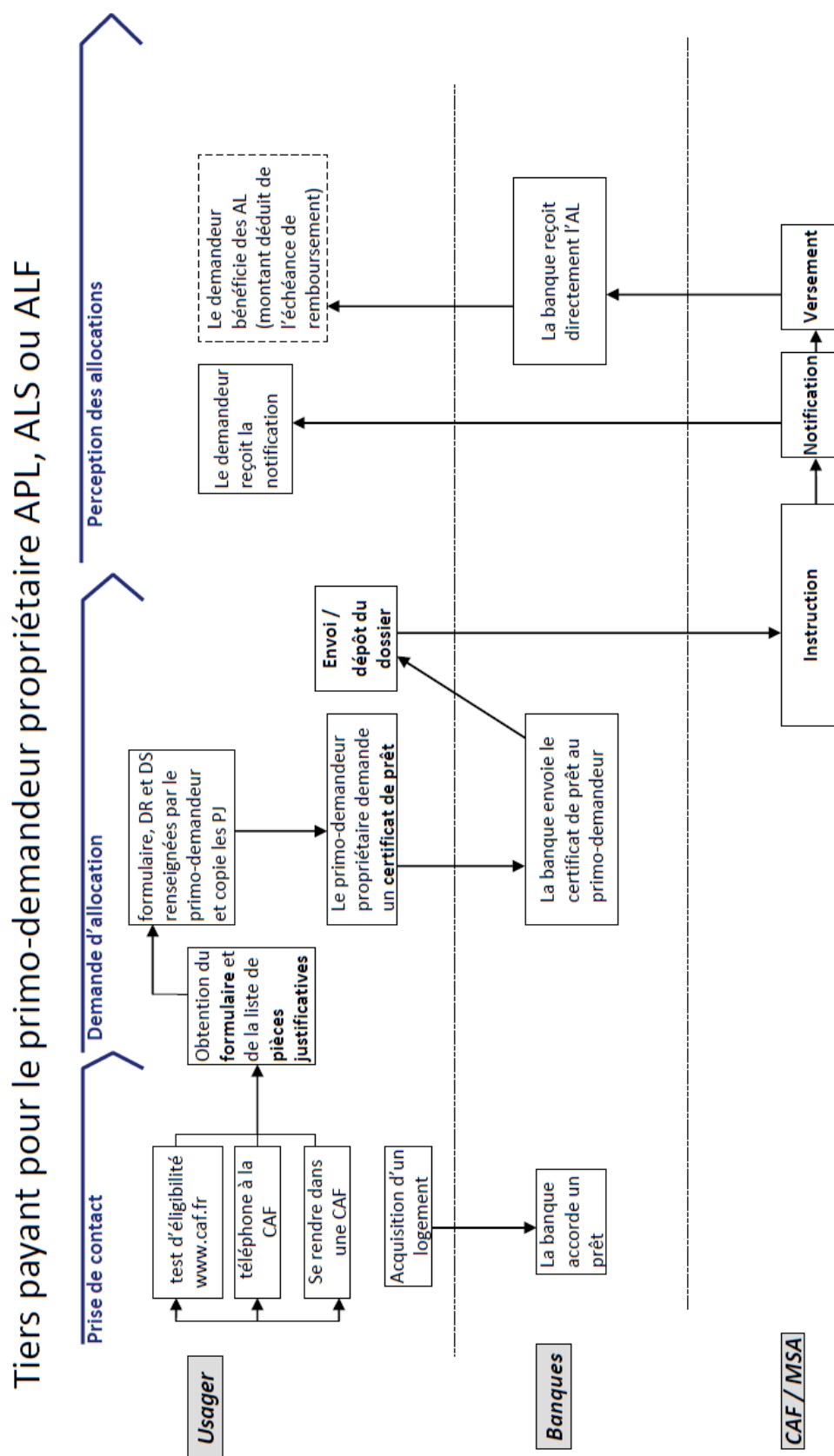


Schéma 5 : Parcours du renouvellement de droits APL, ALS ou ALF et des changements de situation

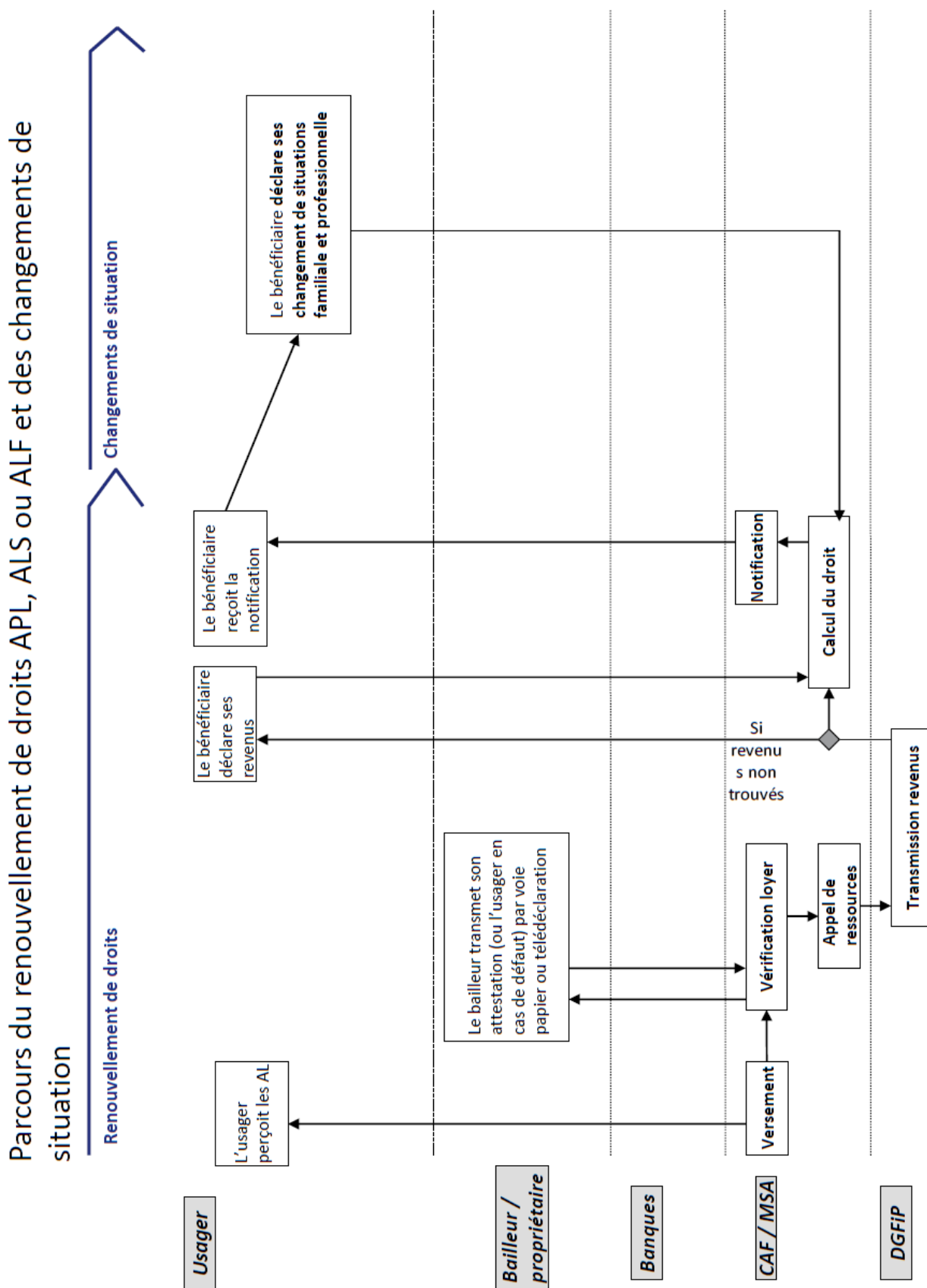
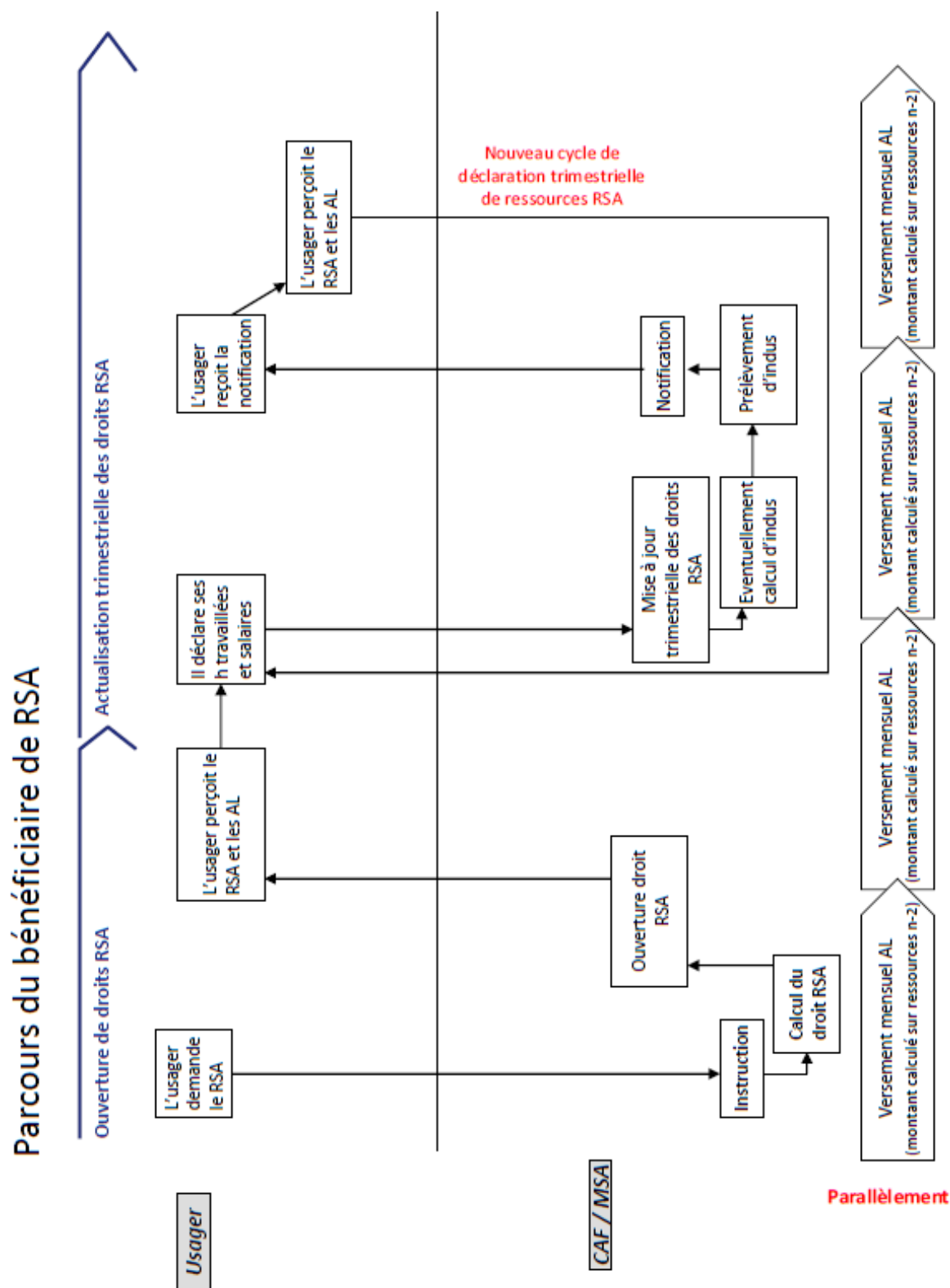
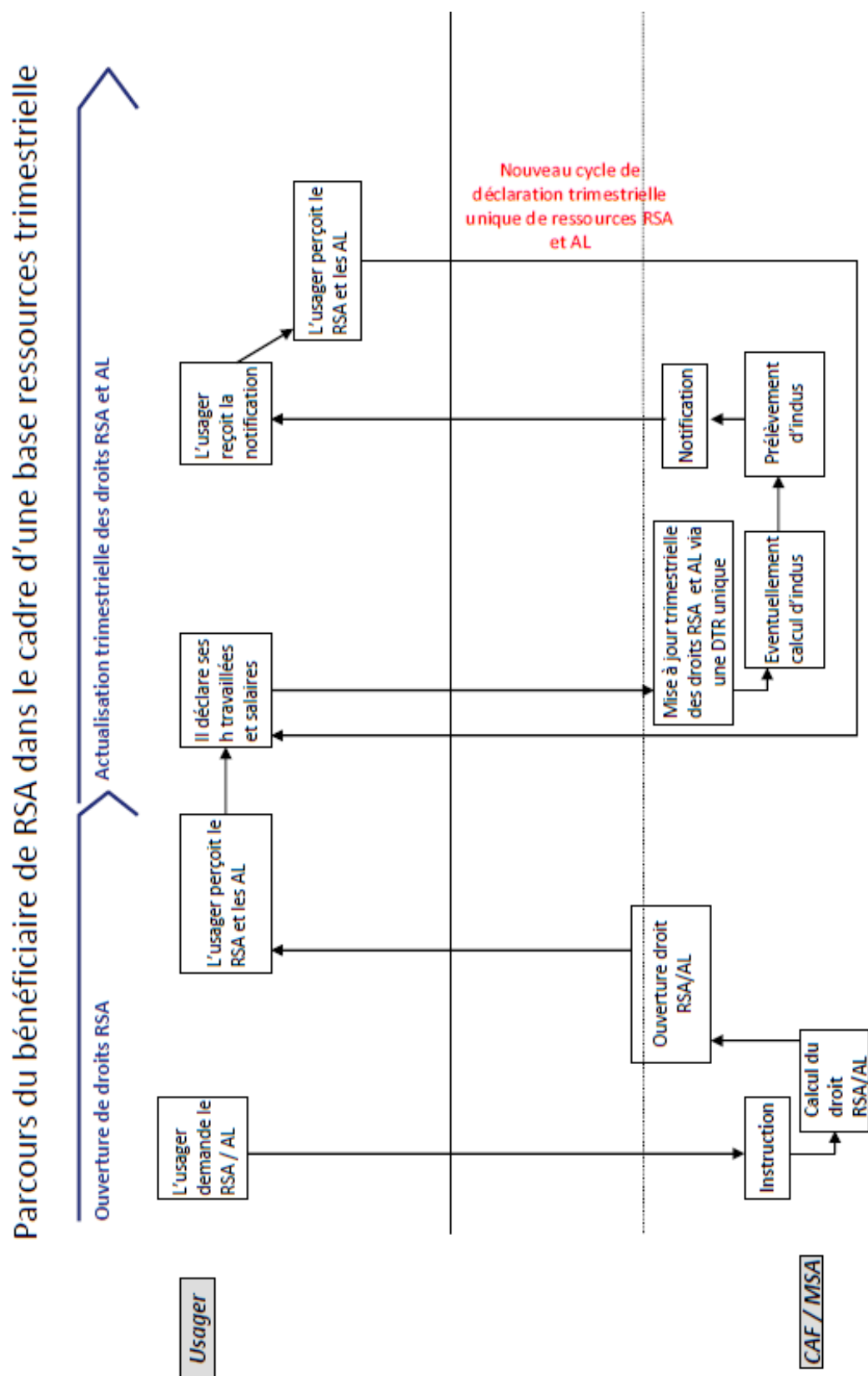


Schéma 6 : Parcours du bénéficiaire du RSA²⁹⁰

²⁹⁰ Ce schéma ne montre pas les étapes pour la perception des allocations logement, les procédures RSA et AL sont aujourd'hui distinctes et conduites en parallèle.

Schéma 7 : Parcours du bénéficiaire du RSA dans le cadre d'une base trimestrielle²⁹¹

²⁹¹ Dans la cas d'une DTR commune au RSA et aux AL, il n'y a plus qu'une seule procédure de renouvellement de droit.

ANNEXE 3 : ESTIMATION DU COUT BUDGETAIRE DES MESURES ETUDIEES

- [383] La trimestrialisation de la base ressources des aides au logement pourrait avoir une incidence budgétaire significative, compte tenu de l'importance des masses financières en jeu. Les aides au logement ont en effet représenté une dépense de 17,9 Mds € en 2013, pour un taux de recours d'environ 97%.
- [384] Il reste malaisé de prévoir l'impact budgétaire final d'une telle réforme étant donné la difficulté à en estimer précisément les effets de transferts²⁹² ainsi que l'impact sur le taux de recours aux aides au logement. Le coût final dépendrait également des choix opérés sur certains paramètres pour aider à son acception et augmenter son efficacité (barèmes des APL, ALS et ALF, choix dans les dates d'effets, adaptation éventuelle de la prime d'activité...). Ces mesures éventuelles d'accompagnement n'ont néanmoins pas été chiffrées dans le cadre de cette étude.
- [385] En toute hypothèse, les inducteurs de la dépense évolueraient avec le passage à une période de référence trimestrielle. Le taux de recours aux aides au logement et les barèmes resteraient des facteurs structurants.
- [386] S'agissant du volume budgétaire des prestations servies hors effets de transferts, la mission a estimé les impacts d'une évolution des taux de recours (partie 1) et de la prise en compte de revenus plus récents à barèmes inchangés, qui conduit à une érosion mécanique du pouvoir d'achat des aides au logement en cas de trimestrialisation (partie 2). Les calculs afférents de la mission sont basés sur les données de 2013.
- [387] Pour ce qui est du coût administratif, le coût de gestion d'une assiette trimestrielle – et les coûts transitionnels afférents – peuvent cependant être estimés avec davantage de précision. Les estimations présentées en seconde partie sont des évaluations consolidées (CNAF et MSA confondues).
- [388] En définitive, l'impact budgétaire, en gestion comme en volume de prestations servies, diverge significativement selon le scénario et les hypothèses de taux de recours afférentes retenus :
- la trimestrialisation généralisée (sous une hypothèse illustrative d'un taux de recours en baisse de 10 points à 87%) est le scénario avec un impact budgétaire à la baisse le plus important pour les aides au logement (baisse de 1,8 Md€ des prestations servies à barèmes constants) et se traduit par l'augmentation des coûts de gestion la plus significative (51,4 M€) ;
 - le ciblage de la trimestrialisation sur les bénéficiaires du RSA se traduirait par une baisse plus faible du volume de prestation servies (-0,8 Md€ soit une diminution de 4,4% à barèmes constants) et des économies de gestion (- 3,5 M€) dans l'hypothèse d'un taux de recours atteignant 92,7% des personnes éligibles (compte-tenu de l'hypothèse retenue de baisse du taux de recours aux prestations logement pour les bénéficiaires du RSA) ;
 - l'impact budgétaire du scénario optionnel est plus incertain. Ce scénario, dans l'hypothèse d'un taux de recours inchangé, pourrait induire une hausse des dépenses par l'ouverture à l'usager du choix de la période de référence la plus favorable. Il devrait se traduire par ailleurs par une légère hausse des coûts de gestion (9,6 M€ environ).

²⁹² L'observatoire des charges et de la performance de la CNAF n'était pas en mesure, à l'hiver et au printemps 2014-2015, d'étudier l'impact budgétaire de la trimestrialisation, dont il aurait de surcroît fallu arrêter précisément l'ensemble des hypothèses aux fins de l'estimation.

[389] Ces estimations soulignent que l'impact budgétaire d'une trimestrialisation de la base ressources des aides au logement semble plus qu'absorbé par l'évolution du taux de recours, au moins pour les deux premiers scénarios.

[390] Le tableau suivant synthétise l'impact financier de la trimestrialisation pour chaque scénario. Celui-ci est estimé pour une hypothèse de taux de recours donnée. Il est ici fait l'hypothèse supplémentaire que la trimestrialisation ne sera pas accompagnée d'une revalorisation des barèmes compensant le vieillissement des revenus²⁹³. Dans ce cadre, l'impact financier net (solde du volume budgétaire des prestations de 2013 et de celles servies sans revalorisation après réforme) constitue le coût de la trimestrialisation.

Tableau 12 : Impacts financiers de la trimestrialisation - Scénarios²⁹⁴

Trimestrialisation	Hypothèse taux de recours	Economie résultant de l'évolution du taux de recours	Economies réalisées en l'absence d'une revalorisation compensatoire	Volume des prestations après réforme (sans revalorisation)	Impacts financiers nets (pour 2013)	Coût de gestion
Généralisée	87%	1,8 Mds €	338 M€	15,8 Mds €	- 2,1 Md €	+51,4 M€
Publics cible	92,7%	0,8 Mds €	85 M€	17,0 Mds €	- 0,9 Md €	- 3,5 M€
Optionnelle	97%	0€	54 M€	17,8 Mds €	- 0,1 Md €	+9,6 M€

Source : Source : calculs de la mission.

[391] La présente évaluation budgétaire a été réalisée sur la base d'éléments d'estimation transmis par la caisse nationale d'allocation familiale (CNAF) et la mutualité sociale agricole (MSA), qui ont fait l'objet de recalculs, sous des hypothèses modifiées par la mission.

1 IMPACT BUDGETAIRE D'UNE EVOLUTION DES TAUX DE RECOURS

[392] Hors évolution des barèmes, l'essentiel de l'impact de la trimestrialisation sur le volume des prestations servies dépendra de l'impact de chacun des scénarios sur le taux de recours aux aides au logement actuellement élevé (97%²⁹⁵).

²⁹³ Les revenus pris en compte dans le cadre de la trimestrialisation, plus récents de deux ans, sont a priori globalement plus élevés, en comparaison de ceux de l'avant-dernière année, ce qui conduit à une diminution du montant des prestations servies.

²⁹⁴ Année de référence : 2013. Les calculs du présent tableau sont précisés dans la suite de l'annexe.

²⁹⁵ Source : Marie-Odile Simon, « le non-recours aux aides personnelles au logement : l'exemple de la CAF du Havre », Recherches et prévisions, CNAF, n°62-2000 ; citée par le rapport Guillemot, Guilpain et Veber de l'IGAS et de la mission national de contrôle et d'audit des organismes de sécurité sociale consacré à l'évaluation des aides personnelles au logement (rapport thématique 3), mai 2012. Cette enquête concluait à un taux de non recours aux aides au logement de 3 à 5% en 2000.

Tableau 13 : Impact des taux de recours sur le volume budgétaire des prestations servies - Scénarios²⁹⁶

Trimestrialisation	Hypothèse de taux de recours	Economie résultant de l'évolution du taux de recours	Volume budgétaire des prestations après impact des taux de recours
Généralisée	87%	1,8 Mds €	16,1 Mds €
Publics cible	92,7%	0,8 Mds €	17,1 Mds €
Optionnelle	97%	0€	17,9 Mds €

Source : calculs de la mission.

1.1 Scénario de trimestrialisation généralisée

[393] Dans ce scénario, l'ensemble des 6,5 millions d'allocataires d'aides au logement se verrait appliquer la période de référence trimestrielle pour le calcul de leurs droits.

[394] Compte tenu des lourdeurs attachées à la procédure déclarative – de surcroît trimestrielle – qu'il conviendrait d'instaurer à cette fin, ce scénario devrait se traduire par une réduction du taux de recours aux aides au logement. Le taux de recours aux aides au logement est aujourd'hui estimé à 97%²⁹⁷ alors que celui du RSA-socle, dont les modalités de déclaration des ressources sont extrêmement proches de celles qui seraient mises en place pour des aides au logement trimestrialisées, s'élève à 65%²⁹⁸.

[395] Il apparaît néanmoins difficile de procéder à une estimation objectivée de l'évolution du taux de recours. C'est pourquoi, la mission a procédé à une illustration de l'impact budgétaire potentiel d'une baisse de ce taux sur la base de simples d'hypothèses, qui ne sont en rien des estimations de baisse du taux de recours. Ainsi, en faisant l'hypothèse que le taux de recours aux aides au logement baisse de 10 points, à 87%, et à barèmes constants, la trimestrialisation généralisée se traduirait par une baisse d'environ 10,3 % du volume budgétaire consacré aux aides au logement²⁹⁹, soit une diminution de 1,8 Md € environ. L'impact de ce scénario sur le taux de recours sur d'autres prestations, notamment le RSA (voir le scénario dit des publics cible *infra*), gagnerait à être étudié pour enrichir cette illustration au niveau consolidé des finances publiques.

1.2 Scénario « publics cible »

[396] Dans ce scénario, seuls les bénéficiaires du RSA et de l'AAH trimestrialisée se verraient appliquer la période de référence trimestrielle pour le calcul de leurs droits³⁰⁰.

²⁹⁶ Année de référence : 2013. Les calculs du présent tableau sont précisés dans la suite de l'annexe.

²⁹⁷ Source : op.cit..

²⁹⁸ Source : Recherches et prévisions, CNAF, n°124-2012, qui estimait le taux de non recours au RSA-socle à 35% en moyenne au dernier semestre 2010.

²⁹⁹ Il est fait l'hypothèse supplémentaire que la trimestrialisation n'a pas d'effet sur le montant moyen de l'aide au logement versée.

³⁰⁰ Le nombre de bénéficiaires de l'AAH trimestrialisée étant très réduit, par simplification, les estimations ont été faites en ne tenant compte que des bénéficiaires du RSA. L'inclusion des allocataires de l'AAH trimestrialisée ne modifierait que très marginalement les résultats.

- [397] L'impact de ce scénario sur le taux de recours aux aides au logement devrait être plus faible que dans le scénario précédent en raison de l'assiette plus étroite d'allocataires concernés (1,4 millions de bénéficiaires d'aide au logement et du RSA, soit 21,7% de la population bénéficiaire totale actuelle).
- [398] Le taux de recours aux aides au logement des bénéficiaires du RSA ne devrait toutefois pas s'aligner entièrement sur le taux de recours actuel au RSA. Une telle réforme – reposant sur une déclaration de ressources trimestrielle commune au RSA et aux aides au logement – pourrait en effet être vécue comme une mesure de simplification et augmenter le coût d'opportunité de la non déclaration (désormais le bénéfice et du RSA et des aides au logement serait perdu pour les non-déclarants).
- [399] L'on peut ainsi faire l'hypothèse que le taux de recours aux aides au logement des publics ciblés serait compris dans la fourchette actuelle du recours à ces prestations et au RSA-socle (soit 97% et 65% respectivement).
- [400] En supposant que le taux de recours aux allocations logement des bénéficiaires du RSA baisse de 17 points à 80%, soit un taux de recours global de 92,7%, le volume budgétaire consacré aux aides au logement diminuerait de 4,4%, soit une diminution de 0,8 Md € environ, à barèmes constants. Il conviendrait toutefois d'étudier l'impact indirect de ce scénario sur le taux de recours au RSA pour évaluer l'impact consolidé d'une telle réforme sur les finances publiques.

1.3 Scénario de trimestrialisation optionnelle

- [401] Ce scénario se caractérise par le choix de la période de référence laissé aux bénéficiaires des aides au logement.
- [402] L'impact d'une telle réforme sur le taux de recours aux aides au logement devrait dès lors être nul ou faiblement positif compte tenu du taux de recours déjà proche du maximum (97% pour mémoire). Il pourrait également légèrement baisser si les personnes passant volontairement sur une base ressources trimestrielle regrettent rapidement leur choix compte-tenu de la complexité des déclarations trimestrielles, et renoncent, au moins provisoirement, à la prestation en attendant de pouvoir à nouveau revenir à une déclaration annuelle.
- [403] A taux de recours constant, ce scénario resterait coûteux puisque les allocataires devraient choisir la période de référence qui leur est la plus avantageuse d'un point de vue monétaire. L'hypothèse peut être faite que les allocataires ayant un avantage certain à opter pour la période de référence trimestrielle seraient ceux confrontés à des évolutions de revenus infra-annuelles significatives, soit principalement les salariés en CDD ou en intérim et une fraction d'entrepreneurs individuels. Environ 15% des locataires bénéficiant d'aides au logement était en CDD ou en intérim, selon l'enquête logement de l'INSEE pour 2006.
- [404] En l'état des études actuelles, la mission n'est pas en mesure d'évaluer plus avant la dispersion des choix des allocataires entre la période de référence N-2 et une période de référence trimestrielle.
- [405] L'impact sur le volume budgétaire des prestations servies ne devrait pas être significatif et dépendra en tout état de cause de l'écart financier entre les allocations calculées sur base trimestrielle et celles calculées sur la période annuelle N-2. La dépense d'aides au logement devrait rester proche des 17,9 Mds € pour 2013.

2 IMPACT BUDGETAIRE D'UNE REVALORISATION DES BAREMES

- [406] Dans le cadre actuel, les barèmes d'aides au logement sont revalorisés³⁰¹ chaque année de sorte que l'inflation soit prise en compte et qu'elle n'engendre pas une érosion du pouvoir d'achat des aides.
- [407] La trimestrialisation de la base ressources des aides au logement, en comparaison de la base actuelle, conduirait à prendre en compte des revenus de deux ans plus récents. Compte-tenu de la progression envisagée des revenus des ménages avant impôts et transferts entre 2013 et 2015, les revenus qui seraient pris en compte en cas de trimestrialisation pourraient en moyenne avoir augmenté d'environ 3% (y compris inflation)³⁰².
- [408] Or, par principe, des revenus en augmentation se traduisent par une diminution de l'aide servie. En basculant la période de référence de l'avant-dernière année au trimestre précédent le calcul du droit, la trimestrialisation aboutirait mécaniquement, c'est-à-dire hors revalorisation des barèmes, à réduire le volume budgétaire consacré aux aides au logement servies.
- [409] Trimestrialiser, à pouvoir d'achat des aides au logement constant et coût budgétaire constant (hors variation du niveau de recours), exigerait donc de déterminer le niveau de revalorisation des barèmes qui compense le « vieillissement » des revenus, ainsi que l'assiette des allocataires bénéficiant de celle-ci. Une fois la cible de revalorisation fixée, il conviendra de déterminer en seconde instance la répartition de celle-ci entre les différents paramètres des barèmes de calcul (loyer plafond, forfait de charge et montant forfaitaire des ressources R0 notamment).
- [410] L'élasticité du volume des aides au logement versé en fonction des revenus fiscaux des allocataires est de $-0,7$, c'est-à-dire que le volume des aides au logement diminue de 0,7% lorsque le revenu fiscal des bénéficiaires augmente de 1%. Sans revalorisation des barèmes, la trimestrialisation pourrait donc conduire à une économie de 2,1%³⁰³ sur le volume des dépenses.
- [411] S'il est fait le choix de ne pas revaloriser, l'économie réalisée sur le tendanciel s'élèverait en revanche, dans l'hypothèse d'une trimestrialisation au 1^{er} janvier 2016, à :
- 338 M€ en cas de généralisation de la trimestrialisation,
 - 85 M€ en cas de ciblage du public bénéficiant du RSA et de l'AAH trimestrialisée,
 - 54 M€ en cas de trimestrialisation avec droit d'option.

³⁰¹ Pour mémoire, les paramètres des barèmes sont les loyers plafonds, les forfaits de charges – qui prennent en compte les charges locatives – et le montant forfaitaire des ressources « R0 ». Ce montant forfaitaire des ressources « R0 », destiné à prendre en compte les ressources de solidarité dans le calcul de l'aide au logement, est désormais revalorisé au 1^{er} janvier de chaque année, conformément à l'évolution en moyenne annuelle de l'indice des prix à la consommation des ménages hors tabac (cf. décret n° 2014-1739 du 29 décembre 2014 relatif au calcul des aides personnelles au logement).

³⁰² Source : rapport social économique et financier pour le PLF 2015, calculs mission sur les années 2013 à 2015.

³⁰³ Impact conjugué de la hausse des revenus fiscaux, estimée à environ 3% sur deux ans, d'une élasticité-volume des aides au logement aux revenus fiscaux de $-0,7$. Il est fait ici l'hypothèse que les revenus des allocataires connaissent une évolution similaire à celles des revenus avant impôts et transferts des ménages pour la période 2013-2015.

Tableau 14 : Volume budgétaire des prestations services - Scénarios

Scénario de trimestrialisation	Taux de recours	Volume budgétaire des prestations après impact des taux de recours	Economies réalisées en l'absence d'une revalorisation compensatoire	Volume budgétaire total des prestations après réforme (sans revalorisation)
Généralisée	87%	16,1 Mds €	338 M€	15,8 Mds €
Publics cible	92,7%	17,1 Mds €	85 M€	17,0 Mds €
Optionnelle	97%	17,9 Mds €	54 M€	17,8 Mds €

Source : calculs de la mission.

[412] Afin de limiter cette économie budgétaire induite par la trimestrialisation défavorable aux allocataires, trois options apparaissent donc envisageables :

- généraliser la revalorisation pour l'ensemble des allocataires (scénario de trimestrialisation généralisée) ;
- restreindre la revalorisation afférente aux allocataires concernés (scénarios « publics cible » et de trimestrialisation optionnelle). Dans ce cas, cela nécessite de faire coexister deux barèmes, l'un pour la base ressources annuelle et l'autre pour la base ressources trimestrielle ;
- une autre forme consisterait à opérer un abattement forfaitaire sur les revenus des allocataires concernés par la trimestrialisation pour les rendre homogènes à des revenus de l'année N-2. Cet abattement forfaitaire pourrait être calibré pour représenter, sur moyenne période, la progression moyenne des revenus d'un ménage sur deux ans.

3 IMPACT SUR LES COÛTS DE GESTION DE CHACUN DES SCENARIOS

[413] Les différences de coût de gestion des trois scénarios tiennent pour l'essentiel aux variations de l'assiette des allocataires concernés par la trimestrialisation (les coûts totaux liés aux déclarations trimestrielles de ressources varient d'un scénario à l'autre, ainsi que les coûts de personnels et de charges indirectes) et à la proportion de bénéficiaires concernés qui touchent le RSA du fait de l'hypothèse retenue de mise en place d'une déclaration trimestrielle de ressources commune au RSA et aux aides au logement.

3.1 Hypothèses et données de base communes aux trois scénarios

Taux de dématérialisation des déclarations trimestrielles de ressources

- [414] Les coûts de gestion, pour une caisse, diffèrent selon le vecteur utilisé par l'allocataire pour effectuer sa déclaration de ressources. Il est fait l'hypothèse volontariste que la trimestrialisation de la base ressources s'opérerait avec un recours accru, par rapport à la situation actuelle, au dispositif de télé-déclaration. Un taux de télé-déclaration de 70 % des nouvelles déclarations trimestrielles est ainsi retenu pour l'ensemble des scénarios étudiés (hypothèse proposée par la CNAF).

Taux de recours maintenus constants aux fins du calcul des coûts de gestion

- [415] Les taux de recours retenus pour évaluer l'impact de la trimestrialisation sur le volume des prestations servies d'aide au logement (cf. partie 1) ont une valeur essentiellement illustrative car, même si la mission a tenu à utiliser des valeurs paraissant réalistes en l'état des connaissances disponibles, elle n'a pas été en mesure d'expertiser ces taux plus avant.
- [416] Aussi les estimations de coûts de gestion résultants de la réforme s'appuient sur l'hypothèse de taux de recours inchangé en comparaison de la situation actuelle (environ 97% pour mémoire). Compte tenu de l'existence de coûts de gestion variables (traitement des déclarations de ressources trimestrielles, gestion des indus-rappels-impayés, traitement des changements de situation, etc.) il est donc possible que les niveaux de coûts enregistrés à la suite d'une trimestrialisation soient légèrement plus faibles en raison d'une éventuelle baisse des taux de recours.

Coûts et délais de traitement standardisés

- [417] Les hypothèses de coût retenues l'ont été sur la base des standards de l'Observatoire des charges et de la performance de la CNAF transmis à la mission. Des valeurs identiques ont été retenues dans le cas de la gestion par la MSA.

Tableau 15 : Hypothèses retenues pour évaluer les charges de fonctionnement

Coûts de traitement/procédure	temps (en sec)	euros
Coût de traitement d'une déclaration annuelle		3,21 €
Coût de traitement d'une DTR non dématérialisée	366	
Coût de traitement d'une DTR dématérialisée	170	
Coût de traitement des impayés	547	
Coût de traitement d'un changement de situation		2,09 €
Durée du travail annuelle par agent	5 040 000	
Coût des agents		
Technicien Prestations		46 000 €
Autre personnel		65 000 €
Informaticien		92 000 €

Source : CNAF

Coûts informatiques : des coûts fixes communs à tous les scénarios

- [418] Les coûts informatiques de la trimestrialisation ne devraient pas varier significativement selon le scénario de réforme retenu, compte tenu des gains d'échelle existants en la matière (développement d'un seul système et coûts variables liés au nombre de bénéficiaires concernés par la réforme négligés faute d'informations).

- [419] Il est vraisemblable qu'une trimestrialisation de la base ressources des aides au logement présente des coûts informatiques très proches de celle de l'AAH réalisée en 2010-2011 compte tenu de la proximité de ces prestations en gestion.
- [420] La CNAF avait évalué ce coût pour l'AAH à 911 289€^{304, 305}. S'agissant des coûts fonctionnels et de réalisation, ceux-ci représentaient 823 jours travaillés soit 841 289€, c'est-à-dire 90% environ des coûts informatiques totaux. Les coûts de structure s'élevaient parallèlement à 70 000€, soit 10% environ de l'ensemble des coûts informatiques.
- [421] L'estimation de la mission fait donc l'hypothèse d'un nombre de jours équivalents de développement informatique pour le système d'information de la CNAF (valorisé selon les dernières données disponibles concernant les coûts de développement), auquel est ajoutée la prévision transmise par la MSA (1100 jours, soit 562 000€).
- [422] Les coûts informatiques totaux retenus s'élèveraient donc à environ 1 M€, CNAF et MSA confondues.

Coûts transitionnels supplémentaires à prévoir

- [423] En raison de l'apprentissage nécessaire de nouvelles règles de calcul, la formation des techniciens à l'occasion de la mise en œuvre de la réforme devrait être prévue. Ceci induit un coût de transition supplémentaire non chiffré à ce stade. Il conviendrait également de prévoir une révision des formulaires (papier et dématérialisé) de déclaration trimestrielle de ressources pour permettre son usage à la fois pour les demandes de RSA (puis, à compter de 2016, de prime d'activité) et d'aides au logement.

3.2 Scénario de trimestrialisation généralisée

- [424] Dans ce scénario, l'ensemble des 6,5 millions d'allocataires d'aides au logement seraient concernés par la trimestrialisation. Les coûts de gestion supplémentaires induits par ce scénario s'élèveraient à 51,4 M€ (hors formation des agents techniciens) et l'affectation d'environ 1096 agents supplémentaires au traitement des aides au logement, CAF et MSA confondues, serait nécessaire.
- [425] Le coût de la déclaration trimestrielle de ressources (DTR) serait supérieur à celui d'une déclaration annuelle, mais il serait partiellement compensé par l'économie en matière de déclaration annuelles réalisée pour les seuls les allocataires ne bénéficiant pas d'autres prestations familiales (à hauteur de 9,7 M€). Il est en outre fait l'hypothèse d'une déclaration commune au RSA et aux aides au logement, ce qui permet de limiter la hausse du coût annuel des DTR de 11,8 M€.
- [426] La suppression des mécanismes d'abattement forfaitaire et de neutralisation sur les ressources associée à la non prise en compte des variations infra trimestrielles de ressources en application des « les effets figés »³⁰⁶ permettrait de ne plus avoir à traiter des changements de situation professionnelle. Il est néanmoins fait l'hypothèse que les changements de situation familiale continueraient à être pris en compte au moment de leur survenue.

³⁰⁴ Cette estimation a été actualisée par la mission à raison de 92 000 € par an et par informaticien (l'estimation initiale ayant été calculée sur la base d'un coût annuel de 67 000€ par informaticien, or l'Observatoire des charges et de la performance de la CNAF a actualisé celui-ci à 92 000€ dans ses standards).

³⁰⁵ Et ce que la réforme de l'AAH finalement retenue généralise la période de référence trimestrielle ou bien restreigne celle-ci aux bénéficiaires en emploi ou bien en emploi et en milieu ordinaire.

³⁰⁶ Pour mémoire, le niveau de la prestation « figée » sur un trimestre ne peut varier du fait d'un changement de revenus d'activité.

- [427] Par ailleurs, les volumes d'indus et de rappels à traiter en gestion seraient aussi modifiés. D'une part la multiplication par quatre du nombre de déclarations et le retour à un système déclaratif par l'allocataire pour la totalité des bénéficiaires, pourrait augmenter le nombre d'indus et de rappels. Il est ainsi fait l'hypothèse que le pourcentage allocataires concernés par des indus ou des rappels pourrait être équivalent à celui des allocataires au RSA concernés par des indus ou des rappels, la gestion des allocations logement trimestrialisées se rapprochant de celle du RSA³⁰⁷. D'autre part, l'introduction d'effets figés associés à la suppression des mécanismes d'abattement forfaitaire et de neutralisation déjà évoqués pourrait réduire dans des proportions importantes les volumes d'indus et des rappels. Au global, dans ce scénario, les volumes d'indus et de rappels sur les prestations logement pourraient être diminués de l'ordre de 15% à 20%. Cela permettrait une économie de gestion qui s'élèverait à approximativement 8,4 M€.
- [428] Pour ce qui concerne la gestion des impayés, la mission a repris, à défaut d'avoir accès à des estimations plus précises, l'hypothèse proposée par la CNAF d'un doublement du nombre d'impayés. Différents éléments viennent en effet impacter les risques d'impayés. D'une part le retour à des déclarations par tous les allocataires, qui plus est quatre fois par ans, devrait conduire à de plus fortes interruptions de versement des aides, du fait de déclarations incomplètes ou trop tardives, ce qui est un facteur d'impayés. Cependant, les durées d'impayées devraient être plus faibles car plus rapidement détectées³⁰⁸. Cela peut conduire les caisses à devoir gérer plus de situations d'impayés mais a priori sur des montants moindres. Ceci représenterait dans ce scénario un surcoût de gestion d'environ 4,3 M€.
- [429] Enfin les estimations de coûts de personnel (encadrement, appui) et de charges indirectes ont été obtenues par application des ratios établis par l'observatoire des charges et de la performance de la CNAF transmis à la mission (50% et 22,5% respectivement).

³⁰⁷ Pour le RSA, 34% des allocataires en 2014 ont été concernés par au moins un indu et 69% par un rappel.

³⁰⁸ La révision trimestrielle des droits devrait s'accompagner d'une déclaration d'occupation d'un logement et serait également l'occasion pour les allocataires de déclarer les situations d'impayé.

Tableau 16 : Coûts de gestion – scénario trimestrialisation généralisée³⁰⁹

Généralisation consolidé		
<i>Toutes les valeurs sont annuelles</i>		
Nombre de bénéficiaires aides au logement		
APL	2 773 224	
ALS	2 405 192	
ALF	1 317 357	
Total	6 495 773	
Allocataires APL sans autres prestations fam	2 971 871	
Traitement des déclarations	euros	ETP
Coût des campagnes DTR brut sur un an	54 259 295 €	1180
Economie de déclaration annuelle	9 697 837 €	211
Economies de DTR RSA	11 786 704 €	256
Coût DTR net	32 774 754 €	712
Changements de situation	nbre/euros	ETP
Nombre de changements de situation professionnelle	1 662 257	
Economie réalisées	3 471 214 €	75
<i>Sous hypothèse d'effets figés pour tous les changements de situation, à l'exception des changement</i>		
Gestion des indus/rappel	nbre/euros	ETP
Nombre d'indus après passage au système DTR	2 208 563	
Nombre de rappels après passage au système DTR	4 482 083	
Nombre d'indus après "figeage" des effets	1 479 737	
Nombre de rappels après "figeage" des effets	1 523 908	
Variation indus/rappels	-631 349	
Coût de gestion supplémentaire	-4 892 958 €	-106
Gestion des impayés	nbre/euros	ETP
Variation d'impayés après passage à la trimestrialisation	851 868	
Coût de gestion du solde d'impayés	4 252 919 €	92
Charges de personnel directes	nbre/euros	ETP
Total des charges de personnel directes	28 663 501 €	623
Coûts indirects	nbre/euros	ETP
Charges indirectes de fonctionnement supplémentaires liés à la trimestrialisation	7 423 847 €	161
Coûts indirects de personnel supplémentaires liés à la trimestrialisation	14 331 751 €	312
Total coûts indirects	21 755 598 €	473
Coûts informatiques	euros	
Total	1 017 867 €	
<i>Soit environ 1990 jours de développement CNAF et MSA confondus</i>		
Budget total	euros	ETP
Coût budgétaire du scénario généralisation	51 436 966	1 096
<i>Equivalent ETP hors coûts informatiques.</i>		

Source : Source : calculs de la mission.

³⁰⁹ Les tableaux présentées sont consolidés en ce qu'ils agrègent les coûts de gestion des réseaux des CAF et MSA.

3.3 Scénario « publics cible »

- [430] Dans ce scénario, seuls les 1,4 millions d'allocataires cumulant aides au logement et RSA³¹⁰ seraient concernés par la trimestrialisation. Ce scénario se caractérise par un solde positif en gestion (3,5 M€ d'économies) et permettrait une diminution d'environ 98 équivalent temps plein (ETP) affectés au traitement des aides au logement, CAF et MSA confondues.
- [431] En effet, il est ici fait l'hypothèse d'une déclaration commune au RSA et aux aides au logement qui permettrait d'économiser le coût total de traitement d'une DTR consacrée aux seules aides au logement de ces bénéficiaires. La mise en place d'une déclaration commune ne devrait donc pas générer de coûts de gestion supplémentaires pour ces allocataires, hors formation des gestionnaires et ajustement des formulaires.
- [432] Une économie de déclarations annuelles de ressources serait par ailleurs réalisée puisqu'au moins 500 000 allocataires du RSA ne sont pas éligibles à d'autres prestations familiales³¹¹. Ce deuxième élément est le principal facteur d'économie de gestion dans ce scénario.
- [433] Les économies réalisées en matière de traitement des changements de situation professionnelle³¹² et de gestion des indus et des rappels, selon les mêmes raisonnements que précédemment, s'élèveraient à environ 1,8 M€ dans ce second scénario.
- [434] Concernant le surcoût de gestion des impayés, les coûts de fonctionnement et les coûts de personnel indirects, des hypothèses identiques à celles du premier scénario ont été déclinées pour en estimer l'impact pour cette option.
- [435] A la différence des deux autres options de trimestrialisation, ce scénario présenterait une économie de gestion d'environ 3,5 M€, en dépit du surcoût de gestion des impayés (923 858€ approximativement).

³¹⁰ Et les allocataires de l'AAH trimestrialisée.

³¹¹ Selon la publication CNAF, « Prestations légales. Aides au logement, revenu de solidarité active. Au 31 décembre 2013 », sur 1 206 004 allocataires recevant le RSA et une aide au logement fin 2013, seuls 504 444 bénéficiaient également d'allocations familiales/compléments familiales et 307 500 la prestation d'accueil du jeune enfant.

³¹² Celles-ci resteraient réservées aux changements de résidence et de situation familiale, comme pour les deux autres scénarios.

Tableau 17 : Coûts de gestion – scénario « publics cible »

Publics cible consolidé		
<i>Toutes les valeurs sont annuelles</i>		
Nombre de bénéficiaires aides au logement		
APL	2773224	
ALS	2405192	
ALF	1317357	
Total	6 495 773	
Double perception APL - RSA	1 411 072	
Allocataires RSA-APL sans autres prestations familiales	581 288	
Traitement des déclarations		
	euros	ETP
Coût des campagnes DTR brut sur un an	0 €	0
Economie de déclarations annuelles	1 661 682 €	36
Coût DTR net	-1 661 682 €	-36
Changements de situation		
	nbre/euros	ETP
Nombre de changements de situation	361091	
Economie réalisées	754 049 €	16
<i>Sous hypothèse d'effets figés pour tous les changements de situation, à l'exception des changements de résidence et de situation familiale.</i>		
Gestion des indus/rappel		
	nbre/euros	ETP
Nombre d'indus après passage au système DTR	479 764	
Nombre de rappels après passage au système DTR	973 639	
Nombre d'indus après "figeage" des effets	321 442	
Nombre de rappels après "figeage" des effets	331 037	
Variation indus/rappels	-137 148	
Coût de gestion supplémentaire	-1 062 894 €	-23
Gestion des impayés		
	nbre/euros	ETP
Variation d'impayés après passage à la	185 051	
Coût de gestion du solde d'impayés	923 858 €	20
Charges de personnel directes		
	nbre/euros	ETP
Total des charges de personnel directes	-2 554 767 €	-56
Coûts indirects		
	nbre/euros	ETP
Charges indirectes de fonctionnement supplémentaires liés à la trimestrialisation	-661 685 €	-14
Coûts indirects de personnel supplémentaires liés à la trimestrialisation	-1 277 384 €	-28
Total coûts indirects	-1 939 068 €	-42
Coûts informatiques		
	euros	
Total	1 017 867 €	
<i>Soit environ 1990 jours de développement CNAF et MSA confondus</i>		
Budget total		
	euros	ETP
Coût budgétaire du scénario publics cibles	-3 475 969 €	-98
<i>Equivalent ETP hors coûts informatiques.</i>		

Source : calculs de la mission.

3.4 Scénario de trimestrialisation optionnelle

- [436] Dans ce scénario, le choix de la période de référence serait laissé aux bénéficiaires des aides au logement. Selon les hypothèses retenues par la mission, le coût de gestion de ce scénario s'élèverait à 9,6 M€ et requerrait d'affecter environ 190 agents supplémentaires à la gestion des aides au logement, CNAF et MSA confondues.
- [437] La mission a retenu l'hypothèse qu'environ 15% des allocataires d'aides au logement opéreraient pour une période de référence trimestrielle, soit près de 975 000. En effet, les bénéficiaires actuels qui auraient un avantage certain à opérer ce choix seraient ceux connaissant des évolutions de revenus infra-annuelles significatives, sans pour autant connaître de situation de perte d'emploi, c'est-à-dire les salariés en CDD ou en intérim et une fraction d'entrepreneurs individuels³¹³.
- [438] Le coût annuel des déclarations trimestrielles de ressources (DTR) serait, comme pour l'option d'une trimestrialisation généralisée, supérieur à celui d'une déclaration annuelle. Ce coût total serait partiellement compensé par l'économie réalisée en matière de déclarations annuelles sur les allocataires concernés ne bénéficiant pas d'autres prestations familiales (1,5 M€). Il est en outre fait l'hypothèse d'une déclaration commune au RSA et aux aides au logement, ce qui permettrait d'engendrer une économie supplémentaire d'environ 1,2 M€ sur le traitement des DTR.
- [439] S'agissant des traitements des changements de situation professionnelle³¹⁴, des indus et des rappels, des économies seraient réalisées à l'instar des deux scénarios précédents, à hauteur de 0,2 M€.
- [440] Concernant le surcoût de gestion des impayés, les coûts de fonctionnement et les coûts de personnel indirects, des hypothèses identiques à celles du premier scénario ont été déclinées pour estimer l'impact pour cette option.

³¹³ Soit environ 15% des allocataires selon les études citées supra dans le présent rapport.

³¹⁴ Celles-ci resteraient réservées aux changements de résidence et de situation familiale, comme pour les deux autres scénarios.

Tableau 18 : Coûts de gestion – scénario de trimestrialisation optionnelle

Droit d'option consolidé		
<i>Toutes les valeurs sont annuelles</i>		
Nombre de bénéficiaires aides au logement		
APL	2773224	
ALS	2405192	
ALF	1317357	
Total	6 495 773	
Nombre de bénéficiaires optant pour le droit d'option	974 366	
Allocataires APL optant pour le droit d'option sans autres prestations familiales	453 170	
Traitement des déclarations		
	euros	ETP
Coût des campagnes DTR brut sur un an	8 138 894 €	177
Economie de déclaration annuelle	1 454 676 €	32
Economies de DTR RSA	1 178 671 €	26
Coût DTR net	5 505 548 €	120
Changements de situation		
	nbre/euros	ETP
Nombre de changements de situation	249 338	
Economie réalisées	520 682 €	11
<i>Sous hypothèse d'effets figés pour tous les changements de situation, à l'exception des changement de résidence et de situation familiale.</i>		
Gestion des indus/rappel		
	nbre/euros	ETP
Nombre d'indus après passage au système DTR	331 284	
Nombre de rappels après passage au système DTR	672 313	
Nombre d'indus après "figeage" des effets	221 961	
Nombre de rappels après "figeage" des effets	228 586	
Variation indus/rappels	-94 702	
Coût de gestion supplémentaire	-733 944 €	-16
Gestion des impayés		
	nbre/euros	ETP
Variation d'impayés après passage à la	127 780	
Coût de gestion du solde d'impayés	637 938 €	14
Charges de personnel directes		
	nbre/euros	ETP
Total des charges de personnel directes	4 888 860 €	106
Coûts indirects		
	nbre/euros	ETP
Charges indirectes de fonctionnement supplémentaires liés à la trimestrialisation	1 266 215 €	28
Coûts indirects de personnel supplémentaires liés à la trimestrialisation	2 444 430 €	53
Total coûts indirects	3 710 644 €	81
Coûts informatiques		
	euros	
Total	1 017 867 €	
<i>Soit environ 1990 jours de développement CNAF et MSA confondus</i>		
Budget total		
	euros	ETP
Coût budgétaire du scénario droit d'option	9 617 371 €	187
<i>Equivalent ETP hors coûts informatiques.</i>		

Source : calculs de la mission.

ANNEXE 4 : ECHANGES DE DONNEES POUR PERMETTRE LES PAIEMENTS A BON DROIT DES PRESTATIONS - ÉTAT DES LIEUX ET PERSPECTIVES

- [441] Les échanges de données sont un élément essentiel de l'efficacité de la gestion des organismes de protection sociale (fiabilisation des informations, accélération des procédures et réduction des coûts *via* la dématérialisation, amélioration des contrôles et de la lutte contre la fraude, *etc.*) et de la facilitation de l'accès au droit (simplification des procédures *via* la mise en place de déclarations pré-remplies, lutte contre le non-recours, *etc.*).
- [442] Simplifier les démarches des allocataires en renforçant les synergies entre partenaires par l'interconnexion croissantes des différents acteurs de la protection sociale et les échanges de données est d'ailleurs un but affiché de la COG 2013-2017 de la CNAF³¹⁵.
- [443] S'il reste des possibilités d'échanges de données inexploitées dans le cadre de la base ressources annuelle actuelle des aides au logement, le passage de celle-ci à une période de référence trimestrielle gagnerait à s'appuyer sur la mise en place de nouveaux transferts de données, en étudiant notamment les opportunités offertes par l'instauration de la déclaration sociale nominative (DSN). En effet, la trimestrialisation rendrait caduc le principal avantage du transfert de données fiscales³¹⁶ entre la Direction générale des finances publiques (DGFIP), les caisses d'allocations familiales (CAF) et les caisses de la mutualité sociale agricole (MSA), à savoir la suppression de l'obligation de déclaration de ressources pour la plupart des allocataires d'aides au logement lors du renouvellement des droits (support de la simplification des démarches et de la dématérialisation des procédures).
- [444] De manière générale, la réflexion sur l'unité de la base ressources gagne à être menée en parallèle de celle sur les transferts de données. Lorsqu'un calcul de droit ne peut s'appuyer sur un échange de données entre administrations, il conviendrait de déterminer si la règle de calcul gagne à être modifiée par mesure de simplification, afin que les données sur la base desquelles sont calculés les droits soient choisies parmi celles immédiatement collectables, ou s'il est préférable de la conserver.
- [445] Les réflexions sur les échanges de données en matière d'aides au logement ne doivent pas en outre être déconnectées du mouvement actuel d'élaboration d'une stratégie numérique de l'Etat menée sous l'égide du secrétariat général à la modernisation de l'action publique (SGMAP) et de la Direction interministérielle des systèmes d'information et de communication (DISIC)³¹⁷.

³¹⁵ Convention d'objectifs et de gestion entre l'Etat et la CNAF 2013-2017, p14.

³¹⁶ Outre la lutte contre la fraude.

³¹⁷ Pour davantage de détails voir notamment la contribution du SGMAP et de la DISIC à la concertation nationale sur le numérique en cours en 2015, intitulée « L'Etat plateforme & identité numérique ».

1 IL RESTE DES CAPACITES D'ECHANGES DE DONNEES NON EXPLOITEES AUJOURD'HUI

1.1 Les transferts systématiques de données existants

1.1.1 Les échanges avec la Direction générale des finances publiques (DGFIP) permettent de fiabiliser les données relatives aux ressources et de simplifier l'accès aux droits³¹⁸

[446] Depuis 2008, les échanges avec la DGFIP ont basculé d'une démarche de contrôle *a posteriori* des ressources des allocataires³¹⁹ à celle d'une transmission *a priori* des données fiscales aux fins de calcul des droits. Ce changement, lié au passage d'une période de référence sur l'avant-dernière année exclusivement à compter du 1^{er} janvier 2009³²⁰, concerne les aides au logement mais également les autres prestations familiales.

[447] La mise en place de ces échanges de données devait permettre de supprimer l'obligation de déclaration annuelle de ressources pour les prestations familiales et les aides au logement dans un but de simplification d'une part, d'utiliser les revenus déclarés à l'administration fiscale de manière à lutter plus efficacement contre la fraude d'autre part. Les déclarations de revenus restent toutefois utilisées de manière résiduelle à l'ouverture ou au renouvellement de droits lorsque les ressources de l'allocataire sont inconnues de l'administration fiscale.

[448] La procédure automatisée de transfert de données fiscales s'appuie sur un centre national des transmissions de données fiscales (CNTDF)³²¹, dont l'objectif est d'assurer ces échanges entre l'administration fiscale et les organismes utilisant ces données. La mise en place du CNTDF, en particulier ses modalités techniques d'échanges de données (cf. ci-dessous), répond à l'interdiction faite par la CNIL à l'administration fiscale depuis 1982 d'utiliser le NIR³²². Cette procédure est assez lourde et peut conduire à ne pas retrouver les revenus de certains allocataires, notamment ceux ne procédant à aucune déclaration de revenu³²³ ou certaines personnes nées à l'étranger ou dont les avis d'imposition sont élaborés très tardivement dans l'année.

[449] Les modalités actuelles de transfert sont décrites ci-dessous.

Procédure technique

[450] La CNAF et la CCMSA adressent au CNTDF un fichier d'appel, contenant l'identification des bénéficiaires de prestations pour lesquels les données de ressources sont demandées. Le CNTDF remplace l'identifiant de la CNAF et de la CCMSA (numéro d'inscription au répertoire national d'identification des personnes physiques) par l'identifiant du foyer fiscal auprès de la DGFIP (SPI).

³¹⁸ *Source* : documentation juridique de référence « Ressources » (Véra Tarczylo et Isabelle Petricien) de la CCMSA, mars 2014.

³¹⁹ Instaurée par le décret n°2002-771 du 3 mai 2002 portant création d'une procédure de transfert des données fiscales.

³²⁰ Avant le 1^{er} janvier 2009, la date de renouvellement des droits était le 1^{er} juillet de l'année pour un exercice allant jusqu'au 30 juin de l'année suivante, les revenus pris en compte étaient ceux de l'année antérieure. Pendant le second semestre 2008, les droits ont continué d'être calculés sur la base des revenus 2006. .

³²¹ Les échanges, encadrés par la convention CNTDF en date du 17 septembre 2002, ont été autorisés par délibération n° 2008-185 de la CNIL du 3 juillet 2008 relative à la création d'un transfert de données fiscales de la DGFIP vers la CNAF et la CCMSA permettant d'apprécier les conditions d'ouverture, de maintien et de calcul des droits aux prestations familiales sous condition de ressources et de supprimer la déclaration annuelle de ressources.

³²² Numéro d'inscription au répertoire national d'identification des personnes physiques.

³²³ Les personnes non imposables ne sont pas tenues de procéder à une déclaration de revenu auprès de l'administration fiscale.

- [451] Ensuite, le CNDTF restitue les données récupérées auprès de l'administration fiscale, à travers plusieurs fichiers retour. Lors de cette transmission, le numéro SPI n'est de la même manière pas transmis à la CNAF ou à la CCMSA.
- [452] De la sorte, l'administration fiscale ne prend connaissance ni du numéro d'inscription au répertoire national d'identification des personnes physiques (NIR), puisqu'un numéro de liaison est affecté à chaque enregistrement, ni des données sociales des personnes concernées au cours de cette procédure. Cette interdiction de communication du NIR à la sphère fiscale était l'une des conditions de l'autorisation du transfert de données fiscales accordée par la CNIL en 2002.

Contenu des fichiers

- [453] S'agissant des aides au logement (ALF, ALS et APL), les personnes figurant dans le fichier d'appel sont les allocataires, conjoints, concubins ou pacsés selon la situation de famille, ainsi que les enfants majeurs et les autres personnes présentes au foyer. Ce fichier comprend plusieurs éléments d'identification³²⁴.
- [454] Les fichiers retour portent sur les ressources des personnes incluses dans le fichier d'appel. Trois fichiers de restitution existent : le fichier des individus non trouvés - un mois avant la transmission du fichier total de restitution, la DGFIP transmet un fichier des personnes non trouvées par l'administration fiscale, ce qui permet à la CNAF et à la CCMSA de lancer des demandes complémentaires de production de déclarations de ressources auprès des bénéficiaires ainsi identifiés - ; le fichier total de restitution (personnes trouvées et non trouvées) ; le fichier des dossiers modifiés ou révisés qui comprend des corrections soit liées aux taxations de fin d'année -dernier rôle- soit des corrections portant sur d'autres données. Selon la DGFIP, sur les 16 millions de personnes appelées par la CNAF, près de 1 million³²⁵ reviennent en « échec d'identification » (soit environ 6%) et font l'objet de la campagne déclarative subsidiaire.
- [455] Les données fiscales transmises à la CNAF et à la CCMSA contiennent ainsi les traitements et salaires, pensions, retraites et rentes, revenus des valeurs et capitaux mobiliers, plus-values et gains divers, revenus ou déficits fonciers, revenus et plus-values des professions non salariées, charges et les revenus divers.
- [456] La CNAF et CCMSA prennent ainsi connaissance des données servant au calcul du revenu imposable qui permettent également le calcul des droits à prestation : nombre d'enfants en résidence alternée, nombre d'enfants rattachés au foyer fiscal, déclaration d'une invalidité, heures supplémentaires non imposables, personne qui apporte les revenus.

Calendrier

- [457] Le calendrier de transfert des données est contraint par la procédure fiscale et le système d'information utilisé à ce jour.

³²⁴ Nom de naissance, le cas échéant nom d'usage, prénom(s), dates et lieu de naissance, adresse, NIR, le cas échéant un numéro de système d'identification du répertoire des établissements (SIRET), un numéro de liaison.

³²⁵ Selon la DGFIP, les personnes non identifiées correspondent essentiellement à des majeurs de moins de 25 ans (53%), des personnes nées à l'étranger (42%) et des majeurs handicapés rattachés de droit au foyer fiscal de leurs parents. La part de personnes non trouvées par la DGFIP ne correspond pas strictement à la proportion des allocataires pour lesquels une demande de déclaration de ressources complémentaire est nécessaire en local (10 à 15% selon les auditions de CAF par la mission). Certains allocataires sont en effet identifiés sans que l'ensemble de leurs ressources ne soient connues ; d'autres ne font pas l'objet de transmission spécifique ou correctrice (nouveaux arrivants dans le département, personnes ayant connu des recompositions familiale en cours d'années, etc).

[458] Le calendrier de préparation des avis d'imposition est cadencé en 4 rôles généraux, deux en juillet, un en août et un en fin d'année, lequel fixe le cadre des échanges des données de ressources auxquels la DGFIP concourt. Ces échanges sont séquencés en quatre phases :

- Fichier d'appel en juillet-août,
- Fichier des individus non-trouvés en septembre,
- Fichier retour total fin octobre - novembre,
- Fichier correctif en mai de l'année suivante (N+1).

[459] Pour ce qui est des évolutions envisageables, un nouveau système de transfert de données fiscales est en cours d'élaboration par la DGFIP, en collaboration entre le SGMAP, en lien étroit avec la Direction interministérielle des systèmes d'information (DISIC) qui a produit des éléments clés en matière d'architecture fonctionnelle. Le système d'échange cible imaginé doit permettre l'acquisition de données fiscales par les organismes partenaires (*via* la communication par API³²⁶) en temps réel, contrairement à l'échange de fichiers d'appel/retour selon un calendrier annuel que connaît le CNTDF. Autre différence avec le dispositif d'échange CNTDF, l'appariement des données pourra se faire sur la base de l'état civil (et non le NIR) et ce grâce aux accords donnés par les usagers via France Connect³²⁷.

[460] Dans le cadre de la base ressources actuelle, cette évolution pourrait conduire à simplifier notamment le contrôle et l'acquisition directe des ressources, y compris pour les ouvertures de droit. Une première expérimentation de ce système cible concernera les demandes de bourse du collège à la rentrée 2015.

[461] La transmission de données fiscales par la DGFIP pour le renouvellement de droits n'exonère pas l'allocataire de ses obligations déclaratives en cas de changement de situation professionnelle ou personnelle (perte d'emploi ou reprise d'activité, changement de situation familiale...).

1.1.2 Les échanges avec Pôle emploi permettent d'actualiser les situations professionnelles sur une base mensuelle³²⁸

[462] Aux fins de vérification et d'actualisation des données relatives aux situations professionnelles, les informations relatives à la situation des demandeurs d'emploi (chômage et reprise d'emploi) détenues par Pôle emploi sont transmises aux CAF et MSA³²⁹ tous les mois.

[463] L'objectif de ces traitements automatiques est de faire bénéficier les CAF et les caisses de la MSA des données à jour dans les plus brefs délais, ce qui leur permet de vérifier les périodes de chômage lors de l'examen des droits d'aides au logement ; et donc s'assurer du bien fondé de la neutralisation ou de l'abattement effectué sur les ressources annuelles N-2 des allocataires en situation de chômage.

³²⁶ *Application programming interface* soit interface de programmation.

³²⁷ Il s'agit d'un compte utilisateur internet qui agrège les identités numériques de l'utilisateur, lui permet de se connecter à l'un ou l'autre de ses comptes internet avec les administrations et de donner son autorisation à l'échange de certaines de ses données individuelles.

³²⁸ Documentation juridique de référence « Ressources » (Véra Tarczylo et Isabelle Petricien) de la CCMSA, mars 2014.

³²⁹ Les transmissions entre la CCMSA et Pôle emploi sont encadrées par la convention signée le 22 mai 2009 entre les directions générales des systèmes d'information des deux organismes.

- [464] L'échange entre la CNAF et Pôle emploi repose sur l'envoi d'un fichier d'appel relatif au contrôle des bénéficiaires du RSA et des chômeurs, pour lesquels Pôle Emploi retourne des informations relatives au chômage³³⁰ (notamment la date d'inscription, associée le cas échéant à la date de radiation, la situation d'indemnisation chômage de l'allocataire, le montant de l'indemnisation chômage, le dernier jour indemnisé, *etc.*). A la réception, les CAF traitent le fichier retourné par Pôle Emploi afin de déceler des divergences entre les situations connues en CAF et celles connues par l'opérateur³³¹.
- [465] De la même manière, l'échange entre la CCMSA et Pôle emploi est structuré sur un flux mensuel de mise à jour automatique des bases de données de chacun des organismes :
- Un fichier d'appel, transmis chaque mois au centre national de Pôle emploi, qui comprend les bénéficiaires des prestations soumises à conditions de ressources (et donc les bénéficiaires d'aides au logement),
 - Un fichier retour, réalisé sur la base du fichier d'appel transmis par la CCMSA, qui comprend la date et la catégorie d'inscription comme demandeur d'emploi, la date et le motif de cessation d'inscription comme demandeur d'emploi, la nature et le montant de la dernière allocation servie par Pôle emploi, le premier et le dernier jour indemnisé.
- [466] Certaines difficultés viennent parfois obérer l'efficacité de ces traitements pour la gestion. Les bases de données des CAF sont parfois plus à jour que celles de Pôle emploi en raison de la fiabilité relative des bases de l'opérateur, qui sont en outre arrêtées au cours de mois. La reprise d'activité et la perte d'emploi dans le même mois peuvent par ailleurs susciter des difficultés d'interprétation de la législation pour l'usager sur la manière d'appliquer ou non des abattements et neutralisations et les obligations déclaratives qui lui incombent. Ceci est générateur d'indus et de rappels.

1.2 Certaines bases de données ne font pas l'objet d'une exploitation systématique

1.2.1 Le répertoire national commun de la protection sociale (RNCPS) ne constitue pas en l'état une base de données pouvant faciliter la connaissance des bases ressources

- [467] Le Répertoire national commun de la protection sociale (RNCPS) est une base de données commune aux organismes de la sphère sociale, mais, utilisé en consultation (interrogation manuelle via un portail), il ne donne lieu à aucune extraction automatique de données. Il est surtout utilisé pour les contrôles et la lutte contre la fraude et l'actualisation d'adresses déclarées par les assurés. Il peut également permettre aux agents des caisses de retrouver des informations sur les prestations perçues lors de l'instruction d'un dossier. Le RNCPS, qui reste donc pour l'instant un outil informationnel et intermétiers, ne sert pas au calcul des prestations.

³³⁰ Chaîne « échange appel » dite EAA.

³³¹ Chaîne « échange retour » dite ERA.

- [468] Le RNCPS, créé par la loi 2006-1640 du 21 décembre 2006³³², regroupe, sur la base du NIR, des données sur l'identification des bénéficiaires, l'affiliation aux organismes de protection sociale, les risques couverts, les droits ouverts (nature des prestations, non leur montant) et des adresses des personnes. Le RNCPS, opéré par la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV), est commun entre autres aux organismes appartenant au régime obligatoire de base, aux organismes gérant un régime de retraite complémentaire ou additionnel obligatoire et à ceux servant des prestations chômage. Le répertoire est en outre ouvert aux collectivités territoriales dans le cadre de leur compétence en matière d'aide sociale et aux organismes de la branche de recouvrement dans le cadre de l'exercice de leurs missions, en particulier celles concernant la lutte contre le travail illégal.
- [469] La mise à jour du RNCPS passe par un chaînage d'échange de données : il est alimenté par le répertoire national d'identité des personnes physiques (RNIPP) tenu par l'INSEE et un certain nombre de mises à jour opérées par les différentes caisses de sécurité sociale sur l'ouverture de droits ou les données personnelles (adresses notamment), l'appariement se faisant avec le NIR. A cet égard, les données d'identification sont homogènes et identiques pour l'ensemble des opérateurs de la sphère sociale, ce qui est un facteur facilitant de la gestion du répertoire.
- [470] En l'état le périmètre actuel du RNCPS ne comprend toutefois pas suffisamment de remontées d'informations concernant les données propres aux usagers (ressources, composition familiale, montant des prestations reçues) pour constituer un levier de simplification et le socle d'un dispositif de transfert de données à grande échelle.
- [471] Il est toutefois prévu que l'année 2015 soit une année de bilan du RCPS et pose les jalons d'une évolution du répertoire, notamment en faisant figurer au répertoire dès le 1^{er} janvier 2016 le montant des prestations servies par les organismes de sécurité sociale³³³.

1.2.2 Autres bases de données dont la mobilisation pourrait être étudiée

- [472] D'autres bases de données existent. A l'exception de certaines initiatives de transferts de données entre organismes de sécurité sociale au plan local, qui le plus souvent consistent en une interrogation manuelle des bases via un portail extranet, il n'existe pas de recherche systématique des gisements d'échanges entre acteurs de la sphère sociale.
- [473] L'on compte par exemple parmi ces bases pouvant être interrogées manuellement :
- le portail extranet de Pôle Emploi ;
 - le portail EOPPS³³⁴ en ce qui concerne la protection sociale du régime général, les pensions et indemnités journalières ;
 - le fichier des comptes bancaires FICоба³³⁵ ;
 - le fichier AGDREF³³⁶ pour les titres de séjour.

³³² En son article 138, portant création de l'article L. 114-12-1 du Code de la sécurité sociale.

³³³ Article 92 de la loi n° 2014-1554 de financement de la sécurité sociale pour 2015 qui a modifié en ce sens l'article L114-12-1 du code de la sécurité sociale.

³³⁴ Espace des Organismes Partenaires de la Protection Sociale (EOPPS) mis en œuvre par la Caisse Nationale d'Assurance Vieillesse des Travailleurs Salariés (CNAV).

³³⁵ Ce fichier liste tous les comptes bancaires ouverts en France et les comptes assimilés (notamment les comptes-titres et les comptes d'épargne). Sa consultation est réservée aux contrôleurs et techniciens maîtrise des risques.

³³⁶ Application de gestion des dossiers de ressortissants étrangers en France.

- [474] La mobilisation plus systématique des bases de données existantes reste à étudier. Les outils actuels offrent le plus souvent une vision incomplète de la situation d'un usager de sorte qu'une analyse complémentaire de la part des agents doit la plupart du temps compléter ces aides à la décision. Source d'efficacité, la systématisation des échanges de données serait de nature à réduire le champ des informations à renseigner pour l'utilisateur et à alléger les investigations supplémentaires nécessaires pour les agents.
- [475] Au-delà de la systématisation des échanges de données existants, la mise en place de nouveaux traitements de données devrait également être étudiée à l'occasion d'une trimestrialisation de la base ressources des aides au logement. A titre d'exemple, les données concernant les ressources des auto-entrepreneurs (attestation fiscale sur le chiffre d'affaires à déclarer reçue de la part des URSSAF par exemple) ou les travailleurs indépendants (comme les déclarations de revenus professionnels adressées au RSI) pourraient être particulièrement intéressantes pour la lutte contre la fraude et la mise en place de procédures pré-déclaratives et dématérialisées.

2 LES PERSPECTIVES EN MATIERE D'ECHANGES DE DONNEES DANS LE CADRE D'UNE BASE RESSOURCES TRIMESTRIELLE

2.1 Une période de référence trimestrielle exigerait d'avoir recours à d'autres transferts de données que celui mis en œuvre avec la DGFIP pour alimenter les pré-déclarations

- [476] En vertu du principe d'annualité fiscale, les transferts de données fiscales par la DGFIP ne permettront pas d'alimenter un système de pré-déclarations sur une période trimestrielle.
- [477] Ainsi les données transmises par la DGFIP dans le cadre d'une architecture modernisée (voir 1.1.1), qui devrait être diffusée au sein des administrations et permettre l'acquisition en temps réel par les organismes partenaires (via la communication par API³³⁷), resteront des données N-2, comme dans le cadre du CNTDF actuel. En cas de trimestrialisation de la base ressources des aides au logement, des données aussi « datées » ne seront utiles qu'à des fins de contrôle *a posteriori*. Le nouveau système de transfert de données fiscales ne permettra donc ni d'éviter le rétablissement de l'obligation de déclaration, ni de mettre en place une procédure de déclarations pré-remplies.
- [478] Dans l'hypothèse où la période de référence des aides au logement passerait de l'avant-dernière année au trimestre précédent, il conviendrait de procéder à une évolution des modes de collecte des données nécessaires au calcul des droits de manière à faciliter la mise en œuvre de pré-déclarations et/ou de réviser la base ressources afin que les données utilisées pour calculer les droits comptent parmi celles immédiatement collectables.

Focus n°1 – les procédures de pré-déclaration

Pour mémoire, les aides au logement ne font pas aujourd'hui objet de pré-déclarations. A *contrario* une partie de déclarations fiscales sont pré-remplies à titre indicatif³³⁸.

Ces pré-déclarations sont accessibles soit par voie de téléprocédure³³⁹ soit sous format papier. Les procédures de pré-déclaration constituent un facteur non négligeable de simplification et d'allègement des démarches.

³³⁷ Application programming interface soit interface de programmation.

³³⁸ S'agissant de la déclaration d'impôt sur le revenu une vingtaine de cases peuvent aujourd'hui être pré-remplies.

De telles pré-déclarations pourraient ainsi parfaitement s'inscrire dans le cadre de la relation de service « multicanale » (papier, téléphone, dématérialisée) que vise à déployer la CNAF dans le cadre de la COG 2013-2017 pour répondre à la demande d'autonomie d'un nombre croissant d'allocataires³⁴⁰.

Le système pré-déclaratif présente en outre l'avantage de limiter les erreurs de saisie et de prise en compte des différents revenus par l'usager (notamment les imputations de revenus sur telle ou telle période de référence). Dans le cas de l'impôt sur le revenu, 18% de ces pré-déclarations ne donnent lieu à aucune correction par les contribuables.

Les pré-saisies de données des déclarations fiscales s'appuient sur la collecte de données auprès de tiers déclarants, ce qui nécessite une collecte précoce qui se réalise :

1° pour les salariés et pensionnés auprès des caisses de retraite (régime général et régimes spéciaux) qui connaissent les salaires déclarés par l'ensemble employeurs (via les DADS-U), les pensions de retraite et invalidité ;

2° pour certains revenus du capital auprès des institutions financières et compagnies d'assurance,

3° pour les intermittents du spectacle auprès du guichet unique du spectacle occasionnel,

4° pour les rémunérations versées au titre de la prestation d'accueil du jeune enfant et le RSA-activité versés, auprès de la CNAF et de la MSA.

Certaines données de revenus ne sont en revanche pas collectées par la DGFIP, du fait de contraintes de gestion propres aux services fiscaux et de conflits calendaires :

1° la collecte auprès de certains organismes n'est pas forcément plus rapide que le déclaratif, ainsi les calendriers d'établissement des bilans des travailleurs indépendants, sont trop tardifs,

2° le processus d'impression des déclarations ne peut intégrer, pour des raisons techniques, le pré-remplissage de certaines cases, or environ deux tiers des foyers fiscaux réalisaient encore leur déclaration sous format papier en 2014.

Il faut noter, dans la perspective éventuelle de mise en place de pré-déclarations d'aide au logement, que le circuit actuel des données reste contre-intuitif : collectées dans la sphère sociale aux fins de pré-remplir les déclarations d'impôt sur le revenu, les données sont ensuite réinjectées dans cette sphère via la communication des données relatives aux revenus imposables et non échangées de manière systématique et directe entre acteurs de la sphère sociale. Ces données réinjectées concernent en outre les ressources de l'avant-dernière année compte tenu du principe d'annualité fiscale.

La mise en place d'une pré-déclaration d'aides au logement dans le cadre d'une base ressources trimestrialisée exigerait donc l'instauration d'un autre circuit de collecte des données.

2.2 Les programmes de simplification constituent des leviers pour améliorer les échanges de données au sein de la sphère sociale

[479] Le gouvernement s'est aujourd'hui fixé comme but d'utiliser le programme « Dites le nous une fois », dont la déclaration sociale nominative (DSN) est une émanation, comme un levier de la compétitivité des entreprises d'une part, et de la simplification des relations entre les citoyens et l'administration d'autre part.

[480] A l'avenir, la faisabilité et l'opportunité d'un découplage des données collectées auprès des employeurs et des particuliers gagneraient à être systématiquement étudiées afin de renforcer les gains de productivité, d'efficacité et de qualité de service générés par les travaux accomplis dans chacun de ces champs.

³³⁹ Le mode téléprocédure rencontre en général un large succès auprès des usagers, à titre d'exemple 40% des demandes d'aides au logement - qui ne sont pas pré-remplies - ont été réalisées en ligne sur caf.fr en 2014.

³⁴⁰ Convention d'objectifs et de gestion entre l'Etat et la CNAF 2013-2017, p67.

- [481] Ceci irait d'ailleurs dans le sens des préconisations, que formulait le Conseil d'analyse stratégique (CAS) en novembre 2012³⁴¹, visant à développer une plateforme globale d'échanges entre administrations allant au-delà du champ de la sécurité sociale. Cette préconisation s'inspirait notamment de l'exemple de la Banque carrefour de la sécurité sociale (BCSS) créée en 1990 en Belgique. Elle permet de décloisonner les données dont disposent les administrations de sécurité sociales, les usagers et les entreprises privées, de façon à simplifier les démarches et à réduire les coûts nécessaires à l'attribution et à l'obtention des prestations et services. La BCSS est en outre supervisée par un conseil de gestion et de surveillance des échanges. La mission de ce conseil est de veiller au respect des règles de sécurité au plus près de la plateforme, mais aussi de proposer de nouvelles fonctionnalités aux administrations utilisatrices. Dans le cadre de la mise en œuvre de cette proposition, le CAS propose de créer une telle instance, en sus du contrôle exercé par la Commission nationale de l'informatique et des libertés. Cette plate-forme permettrait de mieux lutter contre les indus et la fraude et de faciliter l'accès au droit.

2.2.1 Le programme « Dites-le nous une fois » (DLNUF) de simplification est un aiguillon pour décloisonner les données collectées auprès des employeurs et des particuliers

- [482] Afin de simplifier les démarches des employeurs et des particuliers, le programme « Dites-le nous une fois » (DLNUF) a pour objet d'étendre le champ des échanges de données inter-administrations. Il s'inscrit dans le cadre de l'article 16 A³⁴² de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations (dite DCRA), qui concerne l'ensemble des usagers (employeurs et particuliers). Aux termes de cet article, une administration ne peut demander à un usager de reproduire des informations déjà détenues par une autre administration dès lors qu'il existe un système d'échanges entre ces administrations³⁴³.
- [483] Le décloisonnement des données au sein de la sphère sociale doit pouvoir progresser dans le cadre de ce programme.
- [484] A titre d'illustration, une expérimentation de simplification des demandes de couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C) et d'aide à la complémentaire santé (ACS) a été menée en 2013 sous l'égide du SGMAP en Loire-Atlantique et en Seine-et-Marne. Cette recherche-action a démontré que les échanges inter-administrations – donc sans interroger l'usager concernant des informations déjà détenues par celles-ci – permettaient d'exonérer l'usager de la fourniture de la majorité des pièces justificatives (réduction du nombre de pièces exigées de 18 à 4 pièces). Si l'intérêt de la démarche est confirmé, encore reste-t-il à généraliser et industrialiser ces approches. La déclaration sociale nominative (DSN) pourrait en être l'un des outils (cf. *infra*).

³⁴¹ Voir la note du Conseil d'analyse stratégique, n°206, « Fraude, indus, non-recours : comment faciliter le juste paiement des prestations sociales », novembre 2012.

³⁴² Dans sa rédaction résultant de l'article 62 de la loi n° 2012-387 du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives.

³⁴³ La publication de décrets nécessaires à l'application de cet article n'est pas encore intervenue. Aujourd'hui la plupart des usages sont fondés sur d'autres bases légales et réglementaires, le livre des procédures fiscales par exemple en ce qui concerne les échanges de certains organismes, notamment les organismes de sécurité sociale, avec l'administration fiscale.

Focus n°2 – Programme de modernisation « Dites-le nous une fois »³⁴⁴

En application de la décision n°20 du Comité interministériel à la modernisation de l'action publique (CIMAP) du 18 décembre 2013, le Secrétariat général à la modernisation de l'action publique (SGMAP) met en œuvre le programme « Dites-le nous une fois » à destination des entreprises. Le SGMAP pilote ce programme à travers deux pôles, l'un consacré aux entreprises, l'autre aux particuliers.

Trois objectifs

Le but est qu'à l'horizon 2017, les employeurs n'aient plus à fournir qu'un seul identifiant (en substitution des autres éléments d'identité), une seule donnée sociale et une seule donnée comptable, et n'aient plus à fournir de pièces justificatives produites par d'autres administrations.

Organisation de la mise à disposition des données

Trois administrations dites de « référence » ont été identifiées (INSEE sur les données d'identité, DGFIP sur les données comptables et fiscales, DSS pour la DSN et les données sociales) pour organiser la mise à disposition des données aux administrations utilisatrices.

Le projet DLNUF repose sur la mise en place de services numériques innovants. 150 M€ de crédits sont à cet égard prévus au sein du Programme d'Investissement d'Avenir (PIA) sur le programme « Transition numérique et modernisation de l'action publique ».

Principes du programme DLNUF

Le programme repose sur les quatre principes suivants :

- échange des données entre les administrations afin de faire de la sollicitation directe de l'utilisateur une exception,
- réingénierie des formulaires afin de ne demander que les informations strictement utiles,
- dématérialisation des procédures,
- confiance a priori afin de limiter les demandes de pièces justificatives.

Par ailleurs, l'homologation de toute démarche ou nouveau service en ligne doit faire l'objet d'un test préliminaire « dites-le nous une fois » de manière à s'assurer que ceux-ci sont conformes avec les principes du programme.

Résultats attendus pour les usagers

Le résultat attendu du côté des employeurs est une aide à la compétitivité à travers la sécurisation des procédures administratives, la simplification des procédures, en particulier sur les tâches à faible valeur ajoutée, ainsi que la réduction du nombre de données à traiter/saisir.

La simplification des démarches administratives pour les particuliers est par ailleurs recherchée.

Résultats attendus pour les administrations

En ce qui concerne les administrations, des gains d'image et d'efficacité sont attendus grâce à l'amélioration de la fiabilité de l'information et des moyens de contrôle, la simplification des échanges inter-administrations (réduction du nombre d'interfaces notamment) et une diminution du nombre de données à traiter.

³⁴⁴ Pour une présentation exhaustive des démarches de simplification et des travaux du SGMAP – programme « Dites-le nous une fois » notamment –, le lecteur pourra se reporter au site www.modernisation.gouv.fr.

2.2.2 Opportunités de transferts de données offertes à terme par la déclaration sociale nominative (DSN)³⁴⁵

- [485] Lancée dans le cadre du programme DLNUF, la déclaration sociale nominative (DSN) est un projet, dont la maîtrise d'ouvrage opérationnelle est exercée par le Groupement d'intérêt public de modernisation des déclarations sociales (GIP-MDS) et qui vise à rassembler dans un formulaire unique la plupart des données sociales transmises par les employeurs.
- [486] Elaborée avec un objectif de simplification des déclarations pour les employeurs, elle est une source de données unique et un levier non négligeable pour mettre en œuvre des procédures de déclarations pré-remplies pour les allocataires de prestations sociales. Le champ des opportunités dépend, en l'espèce, du périmètre des informations incluses dans la DSN et des simplifications éventuelles des réglementations concernant les bases ressources.
- [487] En termes techniques, le système DSN constitue une plateforme de réception, de traitement et de filtrage/ distribution, et une solution de stockage/restitution mise en place pour les organismes de sécurité sociale et services de l'Etat. A noter qu'il n'existe à ce jour pas d'articulation particulière entre le RNCPS et la DSN.
- [488] Procédure automatisée, la DSN s'effectuera par voie électronique par un flux mensuel de transmission en sortie du logiciel de paie via le portail net-entreprises.fr, ou msa.fr pour les entreprises agricoles. Elle comprend à la fois des données individuelles des salariés issues de la paie (informations sur le contrat de travail, rémunération et les différentes primes, indemnités et gratifications) ainsi que des informations de nature événementielle (signalant ou rappelant des événements connus dans le mois) dont certains changements de situation (par exemple la fin d'un contrat de travail, un arrêt de travail ou une reprise à la suite d'une maladie, d'une maternité ou d'une paternité). Les données sont traitées par l'ACOSS ; celles nécessaires aux assurances sont transmises directement aux institutions de prévoyance, mutuelles ou assurances concernées ; la CNAV conserve les données de rémunération des salariés pour le compte des organismes de sécurité sociales et les services de l'Etat ; l'Assurance maladie et Pôle emploi sont prévenus des événements dont la survenance les concerne.
- [489] Le spectre des informations collectées s'approche ainsi, pour ce qui concerne les salariés, de nombre d'informations recueillies à l'occasion du calcul du revenu imposable s'agissant des revenus salariaux. Aussi il pourrait être envisagé, au moins pour les salariés, de mettre en place d'une procédure de déclaration pré-remplie dans le cadre d'une trimestrialisation de la base ressources des aides au logement. Une telle évolution devrait s'appuyer sur une étude des possibilités offertes par les données de la DSN.
- [490] Il est vraisemblable qu'un tel transfert de données en provenance du dispositif DSN ne permettra pas de remplacer l'ensemble des informations données par la DGFIP, ne serait-ce que sur les revenus salariaux (frais professionnels par exemples). Il pourrait être éventuellement étudié à terme de :
- guider l'harmonisation des bases ressources des prestations sociales en partie sur la base du contenu de la DSN, afin de limiter le nombre de règles de calcul de droit nécessitant la transmission d'une information complémentaire par l'utilisateur,
 - rechercher les autres bases de données pouvant se substituer à celles de l'administration fiscale.
- [491] Une démarche similaire peut être menée sur les autres catégories d'allocataires d'aides au logement aujourd'hui non concernés par la DSN (travailleurs-indépendants, auto-entrepreneurs, etc.).

³⁴⁵ Pour une présentation plus détaillée du fonctionnement de la DSN, le lecteur pourra se reporter au guide « Déclaration sociale nominative. Les principes de fonctionnement de la DSN à destination des déclarants et des éditeurs de logiciel de paie » publié sur le site www.dsn-info.fr.

[492] Pour l'heure les modalités d'utilisation des données de la DSN restent à clarifier.

Focus n°3 - Déclaration sociale nominative (DSN)³⁴⁶

Objectif

L'objectif de la DSN est de remplacer l'ensemble des déclarations sociales issues de la paie à travers un échange automatique et mensualisé des données de paie. Elle a été créée par l'article 35 de la loi n° 2012-387 du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l'allégement des démarches administratives, dite « loi Warsmann » et est inscrite au Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi.

Aujourd'hui, les employeurs transmettent chaque mois de nombreuses déclarations sociales, présentant des données souvent identiques, à différents organismes. Au terme de la transition vers le nouveau système, la DSN aura remplacé la plupart des déclarations sociales des employeurs – qu'elles soient périodiques ou événementielles – et les données ainsi récoltées par un flux automatisé en sortie du logiciel de paie des employeurs sont ensuite redirigées aux organismes concernés.

Principes

Aux termes de l'article 3 du décret n° 2013266 du 28 mars 2013 relatif à la déclaration sociale nominative, la DSN est mise en œuvre par les URSSAF ou les caisses générales de sécurité sociale, la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés, les caisses de mutualité sociale agricole et le groupement d'intérêt public " modernisation des déclarations sociales ".

Formalités déclaratives auxquelles se substitue la DSN

Depuis 2013, les entreprises volontaires peuvent transmettre la DSN en remplacement des déclarations suivantes :

- 1° la déclaration mensuelle de mouvements de main d'œuvre (DMMO),
- 2° la déclaration de radiation d'un salarié pour les contrats groupes complémentaires ou supplémentaires (institutions de prévoyance, assurances, mutuelles), qui est remplacée par le signalement "Fin de contrat de travail" dès l'envoi de la première DSN,
- 3° l'attestation de salaire pour le versement des indemnités journalières maladie, maternité et paternité pour la CNAM et la MSA,
- 4° l'attestation employeur pour Pôle emploi (AE).

Depuis février 2015, la DSN comprend également :

- 1° la déclaration unifiée de cotisations sociales (DUCS) destinée à l'URSSAF,
- 2° le relevé mensuel de mission des employeurs de travail temporaire.

Entrée en application progressive

La mise en œuvre de la DSN est cadencée en trois phases. Ce déploiement progressif – à la fois concernant le public d'employeurs assujettis, et le périmètre des déclarations remplacées – doit notamment permettre aux employeurs de s'adapter dès avant la généralisation de l'obligation de déclaration.

Lors d'une première phase, les employeurs intéressés peuvent adhérer à la DSN sur une base volontaire, pour un périmètre de formalités remplacées moins étendu que le celui qui sera généralisé (cf. supra).

³⁴⁶ Sources : site internet www.dsn-info.fr, www.service-public.fr et www.msa.fr.

La DSN deviendra ensuite obligatoire à compter du 1^{er} avril 2015³⁴⁷ pour les employeurs qui ont déclaré un montant de cotisations ou contributions sociales³⁴⁸ au titre de l'année 2013 supérieur à 2 M€ ou un montant supérieur à 1 M€ s'ils ont recours à un tiers déclarant (expert-comptable par exemple) qui déclare un montant supérieur à 10 M€³⁴⁹ pour l'ensemble de ses clients.

Dans cette seconde phase, l'obligation intermédiaire donne lieu à des déclarations identiques à la phase de volontariat (cf. supra). Aussi les dernières déclarations sociales³⁵⁰ dont il est prévu le remplacement ne seront-elles intégrées à la DSN qu'à compter de sa généralisation.

La loi prévoit enfin la généralisation de la DSN au 1^{er} janvier 2016 pour l'ensemble des employeurs (entreprises de personnel salarié ou assimilé), y compris agricoles.

Résultats attendus

La DSN offre des gains aux employeurs en termes de réduction du nombre de données à traiter (de 800 à 200 données en moyenne), de réduction du nombre d'erreurs, de sécurisation et de fiabilisation des données sociales et d'économies à réaliser en matière de charge administrative.

Du côté des salariés, la sécurisation et la portabilité des droits sont ainsi mieux garantis.

Pour ce qui concerne les administrations, la DSN doit permettre de fiabiliser les données encore davantage, de renforcer la lutte contre la fraude et de faciliter la gestion des données sociales.

³⁴⁷ En vertu des articles 1 à 4 du décret n° 20141082 du 24 septembre 2014 fixant les seuils de l'obligation anticipée d'effectuer la déclaration sociale nominative.

³⁴⁸ Les cotisations ou contributions prises en compte pour le calcul du seuil sont les cotisations de sécurité sociale, la CSG-CRDS, la CSA, la cotisation au FNAL, le Versement Transport, Chômage et AGS, Forfait social.

³⁴⁹ Au titre de la même année de référence, à savoir 2013.

³⁵⁰ Notamment le bordereau de versement mensuel, la déclaration trimestrielle de salaire ou le titre emploi simplifié agricole.

SIGLES UTILISES

AAH	Allocation aux adultes handicapés
AC	Agent comptable
ACOSS	Agence centrale des organismes de sécurité sociale
ACCRE	Aide au chômeur créant ou reprenant une entreprise
ACS	Aide pour une complémentaire santé
AE	Attestation employeur
AFOC	Association Force Ouvrière consommateurs
AGDREF	Application de gestion des dossiers de ressortissants étrangers en France
AGS	Cotisation au régime de garantie des salaires
AL	Allocations logement
ALF	Allocation de logement à caractère familial
ALS	Allocation de logement à caractère social
ANTS	Agence nationale des titres sécurisés
API	<i>Application programing interface</i> soit interface de programmation
APL	Allocations personnelles au logement ou aide personnalisée au logement
ARE	Allocation d'aide au retour à l'emploi
ARS	Allocation de rentrée scolaire
ASS	Allocation de solidarité spécifique
AT	Accident du travail
ATA	Allocation temporaire d'attente
CAF	Caisse d'allocation familiale
CCH	Code de la construction et de l'habitation
CCMSA	Caisse centrale de la mutualité sociale agricole
CDI	Contrat de travail à durée indéterminée
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable
CGI	Code général des impôts
CIMAP	Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique
CLCA	Complément de libre choix d'activité
CMG	Complément mode de garde.
CMU-C	Couverture maladie universelle complémentaire
CNAF	Caisse nationale des allocations familiales
CNL	Confédération nationale du logement
CNIL	Commission nationale de l'informatique et des libertés
CNOUS	Centre nationale des œuvres universitaires et scolaires
CNTDF	Centre national des transmissions de données fiscales
COG	Convention d'objectif et de gestion
COMEDec	Communication électronique des données d'état civil
CRDS	Contribution au remboursement de la dette sociale
CSA	Contribution solidarité autonomie
CSF	Confédération syndicale des familles
CSG	Contribution sociale généralisée
CSS	Code de la sécurité sociale
DADS-U	Déclaration automatisée des données sociales unifiée
DGCS	Direction générale de la cohésion sociale
DGFîP	Direction générale des finances publiques
DGTPE	Direction générale du Trésor et de la politique économique
DHUP	Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages
DISIC	Direction interministérielle des systèmes d'information et de communication
DMMO	Déclaration mensuelle de mouvements de main d'œuvre
DOM	Départements d'outre-mer
DREES	Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques
DSN	Déclaration sociale nominative
DSS	Direction de la sécurité sociale
DTR	Déclaration trimestrielle de ressources

DUCS	Déclaration unifiée de cotisations sociales
EOPPS	Espace des organismes partenaires de la protection sociale
ESAT	Etablissement ou un service d'aide par le travail
ETP	Equivalent temps plein
FAPIL	Fédération des associations et des acteurs pour la promotion et l'insertion par le logement
FICoba	Fichier national des comptes bancaires et assimilés
FNAIM	Fédération nationale de l'immobilier
FNAL	Fonds national d'aide au logement
FNARS	Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale
FNGA	Fonds national de gestion administrative
HCF	Haut conseil de la famille
IDEAL	Intégration des demandes d'aide au logement
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
IGF	Inspection générale des finances
IJ	Indemnités journalières
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
IR	Impôt sur le revenu
Loi ALUR	Loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové
Loi TEPA	Loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat
MSA	Mutualité sociale agricole
NIR	Numéro d'inscription au répertoire national d'identification des personnes physiques
OPS	Occupation du parc social
PCH	Prestation de compensation du handicap
PIB	Produit intérieur brut
PPE	Prime pour l'emploi
PLF	Projet de loi de finances
PLFSS	Projet de loi de financement de la sécurité sociale
PPE	Prime pour l'emploi
PreParE	Prestation partagée d'éducation de l'enfant
PRP	Plans de recouvrement personnalisé
RH	Ressources humaines
RIB	Relevé d'identité bancaire
RNCPS	Répertoire national commun de la protection sociale
RNIPP	Répertoire national d'identité des personnes physiques
RSI	Régime social des indépendants
RSA	Revenu de solidarité active
RSO	Revenu de solidarité
SGMAP	Secrétariat général à la modernisation de l'action publique
SI	Système d'information
SMIC	Salaire minimum interprofessionnel de croissance
SIRET	Système d'identification du répertoire des établissements
UCANSS	Union des caisses nationales de sécurité sociale
UNAFO	Union nationale des associations gestionnaires de foyers de travailleurs migrants, de résidences sociales
UNAPEI	Union nationale des associations de parents d'enfants inadaptés
UNCLLAJ	Union nationale des comités locaux pour le logement autonome des jeunes

UNIOPSS	Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux
UNPI	Union nationale de la propriété immobilière
URSSAF	Unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales
USH	Union sociale pour l'habitat

PIECES JOINTES

Pièce jointe n°1	Amendement au projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR)
Pièce jointe n°2	Article 29 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR)

PIECE JOINTE N°1

Amendement discuté dans le cadre de la préparation du projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR)

APRÈS ART. 11

N° CE642

ASSEMBLÉE NATIONALE

19 juillet 2013

ACCÈS AU LOGEMENT ET URBANISME RÉNOVÉ - (N° 1179)

Retiré

AMENDEMENT

N ° CE642

présenté par

Mme Orphé, M. Pouzol, Mme Hurel, M. Capet, Mme Bourguignon, M. Blein, Mme Biémouret,
M. Aboubacar, M. Burroni, Mme Françoise Dumas, M. Verdier, Mme Neuville,
Mme Chapdelaine, Mme Imbert, M. Boudié, M. Bardy, Mme Vainqueur-Christophe ,
Mme Carrey-Conte, M. Touraine, Mme Alaux, Mme Martinel, M. Assouly, Mme Gaillard,
M. Jibrayel, M. Said, M. Goua, M. Féron, Mme Chauvel, M. Terrier, M. Kalinowski, M. Boisserie
et M. Cresta

ARTICLE ADDITIONNEL

APRÈS L'ARTICLE 11, insérer l'article suivant:

Le montant des ressources prises en compte pour le calcul de l'aide personnalisée au logement est égal à la moyenne des ressources perçues au cours des trois derniers mois précédant la demande.

EXPOSÉ SOMMAIRE

Actuellement, les ressources prises en compte par la Caisse d'allocations familiales pour calculer le montant de l'Aide personnalisée au logement sont celles de l'avant-dernière année précédant la demande. Ce calcul ne prend pas en compte la situation réelle et peut mettre en grande difficulté des personnes dont la situation financière s'est depuis détériorée. Cet amendement propose de calculer l'Aide personnalisée au logement en fonction de la situation actuelle des bénéficiaires afin d'éviter des impayés de loyers.

PIECE JOINTE N°2

Article 29 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR)

« Un rapport du Gouvernement sur les modalités de calcul du montant des aides personnelles au logement prenant en compte la moyenne des ressources perçues au cours des trois derniers mois précédant la demande est transmis au Parlement avant la fin de l'année 2014. »