



RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE

*Liberté
Égalité
Fraternité*



Conseil national des politiques de lutte
contre la pauvreté et l'exclusion sociale

Avis du CNLE sur le projet de loi relatif à l'allocation de solidarité unifiée (ASU)

Quels impacts sur la protection
sociale ?

Mai 2026

Avis du CNLE sur le projet de loi relatif à l'allocation de solidarité unifiée (ASU)

12 mai 2026

Table des matières

I. Les problématiques posées par l'allocation sociale unifiée	8
A. Les objectifs de la loi ASU : quels sont les enjeux ?.....	8
1. Justifications et risques de l'unification des prestations	9
2. Un changement d'objectif de la protection sociale	10
3. Le rôle des aides au logement doit rester de permettre aux personnes à bas revenu d'accéder à un logement et de s'y maintenir	12
4. Un sentiment d'insécurité accru pour les personnes concernées	13
5. Le projet de loi ne prévoit aucune garantie d'amélioration des conditions de vie des populations particulièrement à risque de pauvreté	15
B. Les limites de l'objectif d'écart de revenu minimal entre ceux qui travaillent et ceux qui ne travaillent pas.....	16
1. En termes de conditions de vie et de sortie de la pauvreté par l'emploi, ce qui compte c'est la variation absolue (en euros) du revenu disponible.....	17
2. Un mécanisme qui soutient l'existence de mauvais emplois sans responsabiliser les employeurs.....	18
3. Une procédure de définition de l'objectif de gain au travail problématique.....	19
4. Le déséquilibre des objectifs au regard de modalités de suivi annoncées	20
C. Le calendrier ne permet pas une concertation large sur une réforme qui risque de fragiliser des populations pauvres et modestes	21
1. Le vote d'une loi Cadre en fin de mandat ne paraît pas opportun	21
2. L'étude d'impact ne permet pas de prévoir les effets de la loi	21
3. L'harmonisation des bases ressources dans la suite du projet solidarité à la source doit faire l'objet d'une concertation.....	22
II. Le compte social unique (CSU).....	25
A. Un objectif de lisibilité discutable	25
B. Le big bang informatique des tarifications locales	26
C. Le risque de la centralisation des données et des usages politiques qui peuvent en être fait.....	27
III. Un bouleversement des aides locales et des tarifs sociaux aux effets juridiques et sociaux incertains et qui ignore leur fonction sociale.....	28
A. Un diagnostic contestable du système d'aides sociales locales et une analyse juridiquement fragilisée par une confusion des catégories de l'action sociale	28

B. Un cadre de rationalisation nationale générateur de tensions sociales, territoriales et opérationnelles	29
1. La référence au revenu social de référence résultant du compte social unique	29
2. La définition du champ des aides et services concernés	30
3. Les publics concernés et les modalités de mise en œuvre : un risque de désaffiliation sociale.....	30
C. Les collectivités locales fortement impactées dans leur gestion et confrontées à un risque contentieux majeur	32

Avant-Propos

Lors de la plénière du CNLE du 2 décembre 2025, le projet d'allocation de solidarité unifiée (ASU) a fait l'objet d'une table ronde au cours de laquelle les enjeux d'une refonte des prestations sociales ont été présentés aux membres du CNLE. Le sujet de l'ASU a été évoqué à nouveau dans le cadre de la réunion plénière du CNLE du 3 février 2026, par le ministre du Travail et des Solidarités, M. Farandou. À cette occasion, de nombreuses réserves et interrogations ont été exprimées, à la fois sur la temporalité dans laquelle s'inscrit cette réforme et sur le principe de faire voter une loi cadre en renvoyant l'essentiel des dispositions de l'ASU à des décrets publiés dans deux ou trois ans. Le projet de loi créant l'allocation de solidarité unifiée et garantissant un gain au travail accompagné de l'étude d'impact ont été adressés au CNLE¹ par le gouvernement pour qu'il fasse remonter les observations de ses membres.

L'ensemble des membres du CNLE s'accordent avec le Gouvernement sur le besoin de simplification du système de prestations sociales de solidarité et de lutte contre le non-recours. Le Conseil a ainsi salué la promotion d'une logique d'accès au droit à travers la solidarité à la source et les expérimentations Territoires zéro non-recours (TZNR) dans le cadre du Pacte des solidarités. Il semble en effet nécessaire de rendre l'attribution des prestations plus lisible et équitable afin de préserver le système de solidarité nationale. Cependant, le CNLE regrette que le Gouvernement ne saisisse pas l'opportunité d'une réforme des prestations sociales pour promouvoir une approche globale et cohérente de lutte contre la pauvreté.

L'étude d'impact n'ayant pas de statut législatif, l'avis du CNLE porte essentiellement sur le projet de loi lui-même. Toutefois, les simulations présentées inquiètent ses membres en raison du nombre important de perdants dans les deux premiers déciles de niveau de vie et en particulier parmi les propriétaires modestes. Plus largement, ils lui reprochent une conception du financement de la solidarité qui ne cherche pas à corriger les inégalités, pourtant croissantes, et procède à une redistribution entre ménages pauvres et modestes. Ils rappellent à ce propos que la création du RMI avait été liée à celle d'un prélèvement sur le patrimoine (ISF) dans une optique de redistribution des plus aisés vers les plus fragiles.

Avec la création de l'ASU, la finalité de la réforme est principalement de garantir un gain à l'emploi homogène et de pouvoir faire la preuve de son existence chaque année, dans un rapport remis au parlement pour répondre aux allégations de certains groupes politiques que « les aides sociales sont plus rémunératrices que le revenu du travail ».

Pourtant, le gain à l'emploi est déjà effectif dans la grande majorité des cas, au moins pour un emploi stable à temps plein, alors que la sortie de la pauvreté par l'emploi est loin d'être systématique (voir notamment le panorama de la pauvreté et de l'exclusion sociale du CNLE en 2025)².

¹ Courrier daté du 3 mars.

² <https://solidarites.gouv.fr/panorama-de-levolution-de-la-pauvrete-et-lexclusion-sociale-du-cnle>

Mettre l'accent sur le gain à l'emploi renvoie, en miroir, à un niveau supposé trop élevé des prestations versées aux personnes sans emploi (certains souhaiteraient les plafonner) et reporte la responsabilité du non-emploi sur les personnes concernées. La loi relative à la lutte contre la fraude sociale et fiscale adoptée dernièrement, qui renforce l'arsenal réglementaire pour contrôler les personnes aux minima sociaux, répond aux mêmes préoccupations de garantir une tolérance zéro pour les fraudeurs ou présumés fraudeurs qui bénéficieraient abusivement de la solidarité nationale. Mais les employeurs sont quant à eux exonérés de leur responsabilité d'offrir des emplois de qualité, qui permettent aux salariés de vivre de leur travail et d'avoir des conditions de travail qui ne nuisent pas à leur santé.

Le CNLE pointe l'asymétrie dans le traitement des deux objectifs de la loi : assurer des moyens convenables d'existence aux personnes sans emploi et garantir un gain à l'emploi en cas de reprise d'activité. Le CNLE craint de fait que cette loi entraîne un recul des droits sociaux attachés aux personnes (droit au logement, etc.) au profit de ceux attachés à leur « employabilité » sans compter, pour les personnes concernées, le discours « culpabilisant » véhiculé à l'égard de ceux qui n'ont pas la capacité de travailler. Le CNLE souligne aussi le risque inhérent à l'instauration d'un différentiel de revenu entre ceux qui travaillent, sans prise en compte du critère d'emploi décent, et ceux qui ne travaillent pas, qui se traduirait *ipso facto* par la poursuite de la baisse de la valeur relative du RSA. Le projet de loi invisibilise le rôle de la dérégulation du marché du travail dans la baisse des gains au travail et la hausse de la pauvreté laborieuse.

En ce qui concerne le périmètre de l'ASU, l'opposition de principe la plus fondamentale pour le CNLE est l'intégration des aides au logement. Celle-ci est présentée comme nécessaire pour corriger les différences de gains au travail des locataires et des propriétaires. Le projet de loi prévoit ainsi de modifier la finalité des aides au logement qui devraient contribuer à l'insertion professionnelle. Or le CNLE considère que le rôle des aides au logement doit rester uniquement la satisfaction des besoins de logement et la lutte contre la précarité du logement. En outre, l'atteinte d'un objectif de gain au travail pourrait être réalisée par un ajustement du mode de calcul de la seule prime d'activité et sans toucher aux aides au logement.

D'un point de vue opérationnel, l'ASU repose sur la création du compte social unique (CSU) qui a vocation à centraliser l'ensemble des revenus constitutifs du revenu social de référence (RSR) et des prestations perçues par les allocataires de l'ASU. Le CSU doit permettre « un accès dématérialisé et centralisé aux informations relatives à l'ensemble des prestations et aides sociales auxquelles les personnes physiques sont éligibles » à la fois aux bénéficiaires eux-mêmes, aux opérateurs, aux collectivités et aux administrations. Ce compte est également un outil nécessaire pour évaluer, chaque année, le revenu total des bénéficiaires de l'ASU et s'assurer que l'objectif de gain au travail est atteint. Le CNLE s'inquiète des conséquences du CSU en termes d'exclusion numérique, de protection des données personnelles et de contrôle des allocataires. Il souligne également le risque de problèmes techniques similaires à ceux observés lors de la contemporanéisation des APL et leurs conséquences³, au moins temporaires, sur l'accès aux droits

³ Observations de la Cours des Comptes sur « La contemporanéisation du versement des aides personnelles au logement » (Janvier 2025) : <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/la-contemporaneisation-du-versement-des-aides-personnelles-au-logement> .

de ménages sans matelas de sécurité et pour lesquels la stabilité des prestations sociales est cruciale.

Enfin, pour aller au bout de la logique d'activation des prestations sociales, le projet de loi prévoit d'intégrer l'aide sociale et les tarifs sociaux des collectivités locales. L'objectif est là encore de transformer la finalité des aides locales, à l'instar des aides au logement, vers l'unique objectif de gain au travail. Or, lorsque les collectivités mettent en place des tarifications spécifiques pour accompagner des publics fragiles (familles monoparentales par exemple), ou pour inciter à l'utilisation de services collectifs (installations sportives pour les étudiants ou les seniors, activités culturelles pour les jeunes, ...), leurs objectifs ont une portée d'intérêt général et ne peuvent être réduits à une dimension d'incitation au travail. Le CNLE redoute que l'ASU prive ainsi les collectivités locales de la possibilité d'adapter leurs politiques tarifaires à leur réalités territoriales et à leurs priorités sociales et fasse porter aux élus de proximité le risque politique des effets de la réforme. En outre, imposer à tous de construire des barèmes fondés sur le revenu social de référence nécessitera pour toutes les collectivités, une refonte des barèmes couteuse en temps et en moyens humains, ce qui pourrait nuire aux personnes précaires à la fois par la baisse des moyens (en partie absorbés par la mise en œuvre) et le risque de rupture de droits liés à des incidents techniques. Le CNLE se montre dubitatif sur l'annonce d'une réforme à « couts constants » alors qu'il s'agit de l'ouverture d'un chantier technique de grande ampleur pour les collectivités et l'État dans un calendrier très contraint puisque la mise en place du CSU est annoncé au 1er janvier 2027. La mise en place de *l'Universal credit* au Royaume Uni en 2012 démontre pourtant que la recherche de simplification représente en réalité un coût important, a minima à court-moyen terme.

Par ailleurs, le CNLE est soucieux de l'impact démocratique de la temporalité choisie par le Gouvernement pour faire adopter au Parlement à moins d'un an de la fin de la mandature une loi cadre qui pose les bases d'une transformation majeure du système de solidarité nationale dont les choix essentiels seront portés dans le cadre du prochain quinquennat.

Pour toutes ces raisons, le CNLE invite le gouvernement à renoncer à présenter ce texte sous cette forme et dans ce calendrier et plaide pour l'ouverture d'une large concertation en vue d'une réforme ambitieuse de simplification des prestations sociales, dans un objectif de lutte contre la pauvreté hors emploi et en emploi et de réduction des inégalités.

Cet avis analyse dans un premier temps les trois premiers articles du projet de loi qui précisent le contour de l'ASU (section I). Il présente ensuite l'avis du CNLE sur le compte social unique (section II) et les modifications prévues pour l'attribution des aides sociales des collectivités territoriales (section III).

I. Les problématiques posées par l'allocation sociale unifiée

Le projet de loi « créant l'allocation de solidarité unifiée et garantissant un gain au travail » vise à unifier le mode de calcul de trois prestations : le revenu de solidarité active (RSA), la prime d'activité et les aides personnelles au logement (APL). La prise en compte des ressources et la composition d'un foyer social devront être les mêmes pour ces trois prestations et leur mode de calcul sera unifié de sorte à garantir un gain uniforme au travail, que ce soit suite à une reprise d'emploi ou à une augmentation du revenu professionnel.

Cette section analyse les 3 premiers articles du projet de loi et questionne :

- Le bien-fondé d'un calcul unifié des trois prestations ;
- L'objectif de gain au travail ;
- Les modalités d'adoption du projet de loi.

A. Les objectifs de la loi ASU : quels sont les enjeux ?

Le premier article du projet de loi (article L.261-1 nouveau du Code de l'action sociale et des familles) définit comme suit les objectifs de l'ASU :

Art. L. 260-1. – L'allocation de solidarité unifiée a pour objet :
« 1° De contribuer à la mise en œuvre de l'impératif national de lutte contre la pauvreté et les exclusions mentionné à l'article L. 115-1. À ce titre, elle assure à ses bénéficiaires des moyens convenables d'existence ;
« 2° De favoriser l'insertion sociale et professionnelle de ses bénéficiaires, notamment en visant à ce que leurs ressources augmentent de manière harmonisée quand les revenus qu'ils tirent de leur travail s'accroissent, quelle que soit leur situation familiale et de logement. »

La suite du projet de loi ne porte plus que sur l'objectif de gain à l'emploi, alors même que dans le système actuel, les ménages sans emploi au RSA vivent très en-dessous du seuil de pauvreté, tandis que les gains à l'emploi, même pour un mi-temps sont déjà substantiels (voir encadré 1).

Encadré 1 – Quelques éléments sur le système actuel

- ✓ Les allocataires du RSA sans emploi ont un niveau de vie très inférieur au seuil de pauvreté monétaire à 60% du niveau de vie médian (sauf familles monoparentales avec 3 enfants), et même, dans certains cas, inférieur au seuil à 40% (personnes seules et couples sans enfant ou avec moins de 3 enfants).
- ✓ Pour un emploi à mi-temps rémunéré au smic, les gains à la reprise d'emploi sont supérieurs à 50 % du salaire perçu (sauf pour une personne seule ou lorsque l'emploi implique de recourir à un mode de garde onéreux). En termes absolus, le gain à l'emploi est d'au moins 340 € par mois ce qui, à ces niveaux de ressources, est une somme conséquente qui permet à tous de dépasser le seuil de pauvreté à 40%.
- ✓ Pour un emploi à temps plein rémunéré au smic, les gains à la reprise d'emploi varient de 58% à 65% selon les configurations familiales (hors frais de garde). En termes absolus, le gain à l'emploi est d'au moins 800 € par mois ce qui, là encore est un gain relativement important qui permet à tous les ménages avec un seul emploi de dépasser le seuil de pauvreté à 50% et, même le seuil à 50% pour les personnes seules avec ou sans enfant et les couples avec sans enfant. Pour des couples avec 2 enfants à bas salaire, deux emplois (ou des revenus complémentaires non professionnels) sont nécessaires pour sortir de la pauvreté monétaire.
- ✓ Pour un second emploi dans un couple, les gains à la reprise d'emploi sont plus faibles si le couple a des enfants et que les deux sont rémunérés au smic horaire mais le second emploi permet de dépasser le seuil de pauvreté à 60%.
- ✓ Les gains associés à une hausse du revenu professionnel sont le plus souvent supérieurs à 50 euros pour 100 € de salaire en plus. Les faibles taux de rétention (25 € pour 100€ de salaire en plus) concernent des salariés au voisinage du smic à temps plein dans des ménages avec enfants à charge.

1. Justifications et risques de l'unification des prestations

- **Le projet de loi ASU concourt à la transformation de la protection sociale vers une logique d'activation des prestations sociales.**

La justification du gouvernement pour mettre en avant l'objectif de gain à l'emploi est la faiblesse relative des gains des locataires à bas salaire en raison de la dégressivité des aides au logement⁴. Pour assurer une homogénéité des taux de gain à l'emploi quelle que soit la configuration familiale et que l'on soit locataire ou propriétaire, le projet de loi propose de jouer sur les évolutions de **trois prestations : le RSA, la prime d'activité et les APL, en harmonisant les bases ressources qui servent à calculer le droit à ces prestations et en modifiant le barème de calcul** de ces prestations et en particulier des aides au logement. Or, si les locataires à bas revenu sont davantage aidés que les propriétaires, c'est parce qu'ils ont davantage de besoins. Le plus faible taux de gain est la contrepartie de cette aide plus importante concentrée sur les ménages à faibles ressources.

⁴ Les aides au logement n'étant pas intégralement prises en compte dans la base ressource de la prime d'activité, cette décroissance des aides au logement n'est pas compensée par une hausse de la prime d'activité.

Le projet de loi ASU concourt ainsi à la transformation de la protection sociale vers une logique d'activation des prestations sociales dont les résultats au Royaume-Uni ont pourtant été catastrophiques pour les plus précaires.

- **Nous disposons d'un recul suffisant pour constater les dommages causés, par la création en 2012 de l'*Universal Credit* fusionnant six prestations sociales, dont les aides au logement.**

Les résultats de l'étude de l'*Institut for fiscal Studies* et du *Audit Office* sont sans appel : explosion des coûts, hausse de la pauvreté, nombre important de ménages perdants, aucune amélioration en termes d'erreurs de calculs des droits. La fusion des prestations dans un objectif incitatif dans la nouvelle allocation unique britannique a dégradé la situation de nombreux allocataires et en particulier ceux qui bénéficiaient d'aides au logement (*Housing benefits*)⁵. Il en est résulté une hausse importante de la précarité vis-à-vis du logement.

“

Il faut demander le retrait de ce projet de loi qui poursuit la dynamique vers le modèle qui, au Royaume-Uni, a augmenté la pauvreté et l'exclusion. (Membre du collège des organisations syndicales).

”

2. Un changement d'objectif de la protection sociale

- **En insistant sur la nécessité d'assurer un gain à l'emploi homogène et prévisible, le risque de dénaturer la protection sociale.**

Le rôle de la protection sociale est de répondre aux besoins des personnes et de garantir un accompagnement à la fois social et professionnel, dans le logement et pour l'accès à la santé et à l'alimentation. **L'introduction dans la loi du calcul d'un différentiel de revenu entre les personnes pauvres sans emploi et celles qui travaillent invisibilise les besoins sociaux pour aller vers une logique purement paramétrique des prestations.**

“

L'orientation générale de la réforme obéit à une diminution des dépenses, maintenant que tous les allocataires sont arbitrairement transformés en « demandeurs d'emploi » ; l'emploi est censé remplacer toute solution d'action contre la pauvreté alors que depuis des années, on sait que son efficacité n'est pas prouvée. Mieux, un mécanisme quantitatif d'incitation dit « écart » est érigé en mesure d'efficacité de la future loi. (Membre du collège des personnes qualifiées).

”

⁵ Voir par exemple, Rhiannon Williams & Andrew Bell & Elisabeth Garratt & Gwilym Pryce, 2024. « Understanding the effect of universal credit on housing insecurity in England: a difference-in-differences approach », *Housing Studies*, vol 39, issue 7.

Le CNLE a déjà alerté sur le fait qu'en termes de lutte contre la pauvreté, l'emploi ne peut pas être le seul vecteur. Et quand bien même le retour à l'emploi permettrait à certains de sortir de la pauvreté, cela doit provenir principalement des revenus professionnels et non des prestations versées aux travailleurs. **Il ne faudrait pas que l'ASU se mette en place au détriment de l'investissement dans l'accompagnement global des personnes et d'une revalorisation des rémunérations mensuelles** (salaire horaire, durée hebdomadaire, durée des contrats).

Or, les moyens humains et financiers de la branche famille se sont dégradés depuis plus de 10 ans⁶⁶ ce qui entre en contradiction avec l'objectif annoncé de « favoriser l'insertion sociale et professionnelle de ses bénéficiaires » (alinéa 2 de l'article L.260.1). Le manque de moyens des organismes sociaux (Caf, France Travail) limite concrètement la capacité des agents à assurer un véritable travail d'identification des publics concernés, de traitement des dossiers et de suivi des allocataires.

“

S'agissant plus particulièrement du RSA, cette insuffisance de moyens constitue l'une des causes majeures des difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des anciens contrats d'engagement réciproque (CER). Et pourtant, la réforme proposée ne traite pas la question essentielle de l'accompagnement des allocataires. (Membre du collège des organisations syndicales)

”

- **En insistant sur les effets attendus de la hausse des gains à l'emploi sur le taux de retour à l'emploi, l'étude d'impact présuppose que les allocataires qui ne travaillent pas le font par arbitrage financier.**

Cela transparait également dans l'expression « favoriser l'insertion professionnelle » du texte de loi. Cette suspicion à l'égard de plus précaires est propre à renforcer les discours de culpabilisation des pauvres et de critique de « l'assistanat ». Or, les personnes qui ne travaillent pas ne le font pas toujours pour des raisons monétaires, de même que certaines travaillent en dépit de faibles gains.

Pour les premiers, se pose la question des freins périphériques (horaires, conditions de travail, trajets, problèmes de mobilité, modes de garde, santé). Il convient de rappeler, en continuité avec l'avis du CNLE sur les sanctions du 7 mars 2024 que pour la grande majorité des allocataires de minimas sociaux et des chômeurs, leur situation est vécue comme une sanction.

“

Être au RSA – le minimum de droit commun- c'est « comme une sanction », parce qu'on est alors dans la survie de tous les instants et, bien souvent, on est exposé aussi à une forme de violence. (Membre du collège des personnes concernées)

”

⁶⁶ Après 1000 suppressions de postes équivalent temps-plein dans la brache famille entre 2013 et 2017, il y en a eu 1700 sur la période 2018-2022. La COG 2023-2027 prévoit le recrutement de 641 ETP ce qui est loin de compenser.

Pour les seconds, qui travaillent sans y trouver un gain financier, le travail permet de s'émanciper d'un statut d'exclusion sociale. Ainsi, le travail (lorsqu'il offre des conditions dignes) permet à l'individu de lier des relations sociales, d'acquérir une reconnaissance, une autonomie, voire une fierté de leur statut et parfois de manifester un refus de vivre des prestations.

Un gain à l'emploi fortement soutenu par les aides sociales invisibilise la question de la qualité des emplois offerts, à la fois en termes de salaire mensuel, de stabilité et de pénibilité. Dans son avis du mois de novembre 2024 sur le Plan budgétaire et structurel à moyen terme (PSMT), le CNLE alertait déjà sur le fait « qu'en l'absence de critère de qualité des emplois, la quête du plein emploi peut avoir des conséquences délétères pour les personnes faisant l'objet des politiques d'insertion et/ou bénéficiant de minima sociaux. ».

3. Le rôle des aides au logement doit rester de permettre aux personnes à bas revenu d'accéder à un logement et de s'y maintenir

L'article L115-1 du code de l'action sociale et des familles mentionné dans le projet de loi affirme que « *La lutte contre la pauvreté et les exclusions est un impératif national fondé sur le respect de l'égalité de dignité de tous les êtres humains et une priorité de l'ensemble des politiques publiques de la nation. Elle tend à garantir sur l'ensemble du territoire l'accès effectif de tous aux droits fondamentaux dans les domaines de l'emploi, du logement, de la protection de la santé, de la justice, de l'éducation, de la formation et de la culture, de la protection de la famille et de l'enfance. [...]* ».

- **Les aides au logement jouent un rôle majeur pour l'atteinte de cet objectif, comme l'indique l'article L. 301-1 du code de la construction et de l'habitation.**

Article L. 301-1 du code de la construction et de l'habitation.

I. - La politique d'aide au logement a pour objet de favoriser la satisfaction des besoins de logements, de promouvoir la décence du logement, la qualité de l'habitat, l'habitat durable et l'accessibilité aux personnes handicapées, d'améliorer l'habitat existant, de favoriser la rénovation énergétique des bâtiments et de prendre en charge une partie des dépenses de logement en tenant compte de la situation de famille et des ressources des occupants. Elle doit tendre à favoriser une offre de logements qui, par son importance, son insertion urbaine, sa diversité de statut d'occupation et de répartition spatiale, soit de nature à assurer la liberté de choix pour toute personne de son mode d'habitation.

II. - Toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence, a droit à une aide de la collectivité pour accéder à un logement décent et indépendant ou s'y maintenir.

➤ Le projet de loi ASU assigne aux APL un nouvel objectif de politique publique.

L'inclusion des aides au logement comme l'une des composantes de l'ASU se double d'un nouvel objectif pour ces prestations qui doivent maintenant « concourir à l'insertion sociale et professionnelle des bénéficiaires » ou, plus précisément, à l'assurance d'un gain au travail.

L'article 2 du projet de loi prévoit en effet, au II, de modifier le code de la construction et de l'habitation comme suit :

II. – Le code de la construction et de l'habitation est ainsi modifié :

1° Le I de l'article L. 301-1 est complété par une phrase ainsi rédigée : « Elle contribue, conformément au premier alinéa de l'article L. 115-1 du code de l'action sociale et des familles, à l'insertion sociale et professionnelle de ses bénéficiaires. » ;

2° Le premier alinéa de l'article L. 822-6 est complété par les mots : « conformément à l'article L. 260-3 du code de l'action sociale et des familles » ;

Le droit au logement est un droit social fondamental en tant que tel, inscrit dans la constitution. Il est indépendant de la situation de la personne sur le marché du travail même si l'emploi facilite l'accès au logement tandis que la disposition d'un logement participe à l'accès à l'emploi.

L'APL n'est pas une composante d'un revenu minimum mais un instrument pour solvabiliser le coût du logement pour les ménages modestes. Si sa réforme est nécessaire, elle devra se faire dans le cadre d'une réflexion globale sur la politique d'accès au logement. **La modification du rôle des aides au logement prévue dans le projet de loi risque d'avoir des conséquences délétères sur l'accès au logement des personnes durablement éloignées de l'emploi et des jeunes en formation.**

Rappelons que le CNLE a déjà alerté, dans son avis sur le PSMT 2024-2027 de la France, sur le coût élevé du logement dans le parc privé, le manque de logement sociaux, la difficulté des plus précaires pour y accéder et la baisse du pouvoir solvabilisateur des aides au logement. Le désengagement public à l'égard de la politique du logement apparaît dans la baisse inexorable des aides publiques au logement rapportées au PIB alors même que la dépense en logement des ménages ne cesse de croître et que les besoins de production et de rénovation n'ont jamais été aussi importants (Compte du Logement, 2024).

4. Un sentiment d'insécurité accru pour les personnes concernées

Même si le projet de loi précise que les droits et devoirs ne concernent que le RSA (cf article 2.1.b), certains membres du CNLE s'inquiètent des répercussions, par capillarité, sur le droit aux APL et sur les montants perçus. **Cette inquiétude est renforcée par le fait que de larges pans de la réforme seront définis plus tard, par voie réglementaire, sans que les personnes concernées aient la possibilité d'anticiper le résultat des arbitrages rendus et de savoir s'ils feront partie des « perdants ou des gagnants ».**

➤ La crainte de perdre ses droits et le risque d'augmentation du non-recours.

La création de l'ASU, composée du RSA, de la prime d'activité et des aides au logement, fait craindre à certains bénéficiaires de perdre la totalité de leurs droits en cas d'erreur dans leurs déclarations quant à un changement de situation ou aux ressources qui ne sont pas préremplies (notamment les pensions alimentaires reçues).

Un membre du collège des personnes concernées l'a exprimé clairement :

“

On se pose la question sur la santé mentale des personnes concernées par ce projet de loi, la peur de mal faire sa déclaration ou d'oublier de mettre un papier nécessaire pour le RSA ou pour les APL, les gens ont déjà une pression de mal faire parce qu'ils ont peur que s'ils remplissent mal, ils ne vont pas avoir leur RSA et leur prime d'activité, ce sera encore pire s'ils ont aussi peur de perdre leur aide au logement.

”

Par ailleurs, **regrouper, dans l'ASU, le RSA avec la PA et les APL peut avoir comme effet d'augmenter le non-recours** car certains ne demanderont pas l'ASU en pensant qu'elle est réservée aux allocataires du RSA et pour ne pas être associés à ces derniers qui subissent un stigmate dans la société.

“

On pointe le doigt sur ceux qui restent au RSA, on ne se pose pas la question de pourquoi, si c'est volontaire ou pas. J'ai vraiment eu cette impression d'accusation pour ceux qui sont au RSA, sans se demander pourquoi ? » regrette un membre du collège des personnes concernées ; *« J'ai l'impression qu'il y a encore plus de gens qui vont laisser tomber »* s'inquiète un autre.

”

➤ La question des indus et de la fongibilité.

Le mécanisme de fongibilité, largement critiqué par le CNLE, implique déjà que des indus de RSA peuvent être récupérés sur les aides au logement. La transformation de ces aides en complément logement de l'ASU risque de multiplier les situations où une baisse des APL versées au bailleur du fait d'un indu RSA place le locataire dans une situation d'impayés, et précarise davantage sa situation. **Dans son avis « Sanctions le point de vue du vécu » (2022)**, le CNLE demandait de « Revenir en arrière sur les pratiques de fongibilité (avant la réglementation issue de l'article 118 de la Loi de financement de la sécurité sociale pour 2009). ». **Dans ce même avis (annexe 5), Le CNLE réclamait, que l'on reconnaisse un droit de la personne à bénéficier d'un reste à vivre insaisissable** fondé sur l'art. 11 du Préambule et le principe de dignité auquel se réfère l'article L. 262-1 du CASF, qui prévoit que le RSA a vocation à assurer aux personnes en bénéficiant « des moyens convenables d'existence ». Avec la création d'une allocation de solidarité unifiée comprenant un supplément logement, le CNLE réitère ces recommandations.

5. Le projet de loi ne prévoit aucune garantie d'amélioration des conditions de vie des populations particulièrement à risque de pauvreté

> **Le projet de loi ne prévoit aucune garantie sur la situation des enfants et des familles monoparentales.**

Lors de notre plénière du 03/02/2026, un membre du collège des personnes concernées a pu porter à l'attention du Ministre du Travail et des Solidarités, M. Farandou, ses préoccupations concernant les femmes seules : « *Aujourd'hui, les calculs des prestations sociales sur la base des revenus du foyer créent un véritable « droit à l'isolement ». Ces femmes renoncent à refaire leur vie pour garder leur filet de sécurité, ou elles se retrouvent en situation de vulnérabilité totale face à un nouveau conjoint qui prend alors un pouvoir financier démesuré sur elles et leurs enfants. Cette situation pousse parfois à une fraude de survie pour conserver un minimum d'indépendance.* »

En 2023, plus d'un quart des familles monoparentales et 17% des familles nombreuses sont en situation de privation matérielle et sociale. Plus d'un tiers des familles monoparentales, un quart des familles nombreuses, et près de 22% des enfants vivent sous le seuil de pauvreté monétaire. L'étude d'impact repose sur une paramétrisation de l'ASU qui améliore nettement les montants de prestations versées à ces familles. Mais ce choix pourrait être remis en question puisque les paramètres doivent être fixés par décret et dépendront des priorités du gouvernement qui aura à les choisir.

Le CNLE demande que le projet de loi définisse des objectifs de niveau de vie minimum des familles et permette de lutter efficacement contre la pauvreté des enfants. Le seul objectif de gain à l'emploi ne peut permettre d'améliorer leurs conditions de vie et risque même, en pesant sur l'évolution des revenus d'assistance, de les détériorer à moyen terme.

> **Certains dispositifs locaux ciblés sur les jeunes risquent-ils de réduire les aides dont ils bénéficient ?**

La France est un des seuls États européens à exclure les jeunes de l'accès au revenu minimum de droit commun (le RSA). Les étudiants peuvent bénéficier de bourses sur critères sociaux et d'aides au logement et, sous des conditions restrictives de la prime d'activité. **Avec une barémisation des aides au logement conçue pour assurer un gain au travail, le risque est que les montants d'aide au logement diminuent pour les étudiants.** Au-delà, le non-recours aux aides au logement par les étudiants, déjà exclus du RSA et de la prime d'activité risque d'être plus important avec la mise en place de l'ASU.

Les jeunes ni en emploi ni en études ou formation (NEET) peuvent, sous conditions, recevoir temporairement une allocation d'un montant proche du RSA dans le cadre du contrat d'engagement jeune (CEJ) qui prévoit un accompagnement renforcé vers l'emploi. Mais de nombreux jeunes ne bénéficient d'aucune aide nationale et certaines communes ont mis en place des dispositifs pour pallier ce manque. **Compte tenu de l'objectif d'écart minimum entre revenu sans travail et avec travail, il est à craindre que ces aides locales impliquent une baisse du montant d'ASU.**

La pauvreté des jeunes atteint des niveaux records. D'après une étude de la Drees (2023), un quart des jeunes sont en situation de pauvreté, que l'on considère la pauvreté monétaire ou la pauvreté en conditions de vie⁷. Ce taux dépasse un tiers pour les jeunes qui ne vivent plus avec leurs parents et même 50% pour ceux d'entre eux qui sont au chômage ou NEET. Au vu de ces chiffres, **le CNLE appelle à agir en priorité sur les causes de la pauvreté des jeunes âgés de 18 à 24 ans et à garantir que l'ASU ne détériore pas davantage leurs conditions de vie.**

- **Les personnes en situation de handicap bénéficiant d'aides au logement risquent de voir leur montant diminuer.**

Dans la période récente, la hausse du risque de pauvreté monétaire a particulièrement touché les personnes d'âge actif limitées dans leurs activités par une situation de handicap ou des problèmes de santé. Leur nombre compte 374 000 personnes de plus en 2022 qu'en 2015 (230 000 de plus sont pauvres) et leur taux de pauvreté est passé de 26,8 % en 2015 à 36,7 % en 2022. Bien que la loi pour le plein emploi du 18 décembre 2023 promeuve l'amélioration de l'accès à l'emploi des personnes en situation de handicap, ces derniers ne sont pas pris en considération dans le cadre de l'ASU.

Pourtant, la prise en compte de l'AAH et des pensions d'invalidité dans la base ressource du complément logement de l'ASU risque de réduire le montant d'aide au logement dont ils bénéficient alors même que le projet de réforme ne prévoit pas de leur assurer un gain au travail⁸.

B. Les limites de l'objectif d'écart de revenu minimal entre ceux qui travaillent et ceux qui ne travaillent pas

L'objectif d'insertion sociale et professionnelle est abordé sous l'angle du supplément de ressources qui doit découler du « travail ». L'objectif est que ce différentiel soit toujours positif et qu'il soit le même, en termes relatifs, pour toutes les configurations familiales et quel que soit le statut d'occupation du logement.

Par exemple, lorsqu'une personne prend un emploi à temps partiel, son revenu professionnel (salaire net) passe de 0 à environ 720 € par mois. Un objectif de gain relatif à l'emploi de 60% (par exemple) implique que le supplément de revenu disponible, après ajustement des prestations sociales, soit au moins de $0,6 \times 720$ €, soit 432 €. Cela implique que les prestations doivent diminuer de moins de 288 €. On peut alors dire que le « taux de rétention » est de 60%.

L'énoncé de la loi indique que le décret doit définir le taux de rétention à atteindre de façon homogène quels que soient la configuration familiale et le statut d'occupation du logement.

Ainsi, l'article 3 du projet de loi précise ainsi l'objectif « d'assurance d'un gain au travail » en proposant de compléter le code de l'action sociale et des familles comme suit :

⁷ Marteau B., Pinel, Echegu O. et Nauze-Fichet E., 2023, « Mesurer le niveau de vie et la pauvreté des jeunes adultes de 18 à 24 ans. Une population particulièrement confrontée à la vulnérabilité économique », *Dossier de la Drees* n° 106.

⁸ Notons toutefois qu'une part des personnes d'âge actif limitées dans leurs activités sont allocataires du RSA faute d'avoir été reconnues dans leurs difficultés et d'avoir obtenu le droit à une pension d'invalidité ou à l'AAH.

« Art. L. 267-1. – La réglementation relative aux prestations versées au titre de la solidarité nationale garantit que le **montant total mensuel des ressources nettes de prélèvements** dont bénéficie un foyer dont un ou plusieurs membres sont en âge et en capacité de travailler et qui **perçoit des revenus de nature professionnelle** ou qui en tiennent lieu, est **supérieur, dans une ampleur au moins égal à un écart minimal fixé par décret**, à celui dont bénéficie un foyer dont la composition et le statut d'occupation du logement sont analogues, mais dont **aucun membre ne perçoit de revenus de nature professionnelle**. Cet écart minimal peut varier selon le montant des revenus de nature professionnelle ou qui en tiennent lieu perçu par le premier foyer. [...] »

« Art. L. 267-2. – L'écart minimal mentionné au premier alinéa de l'article L. 267-1 est déterminé par un décret pris sur proposition d'un groupe d'experts dont les conditions de désignation, garantissant leur indépendance, sont fixées par décret. »

1. En termes de conditions de vie et de sortie de la pauvreté par l'emploi, ce qui compte c'est la variation absolue (en euros) du revenu disponible

- **L'implicite du projet de loi est que les incitations au retour à l'emploi dépendent du taux de rétention des salaires.**

Avec un taux de rétention trop faible, certains allocataires du RSA pourraient s'en satisfaire. Or, pour des personnes en situation de grande pauvreté, ce qui compte c'est que le supplément de revenu permette d'améliorer significativement les conditions de vie et de réduire le risque de privation.

“

De quel travail parle-t-on ? le travail doit permettre de sortir de la pauvreté et être émancipateur ! (Membre du collège des organisations syndicales)

”

Un gain relatif important, mais pour un emploi de courte durée (CDD court, intérim temps partiel court) apportant un faible supplément de revenu mensuel n'est favorable ni en termes d'incitations à la reprise d'emploi (au regard des coûts fixes en termes de transport et de garde d'enfants notamment et de la pénibilité des emplois offerts), ni en termes de réduction de la pauvreté.

A l'inverse, un gain faible en pourcentage du salaire mais associé à une hausse suffisante du revenu mensuel pour sortir de la pauvreté et réduire les privations peut être très incitatif en dépit des coûts fixes et de la pénibilité éventuelle des emplois offerts.

En focalisant sur un gain relatif, le projet de loi invisibilise l'objectif de sortie de la pauvreté par l'emploi et la question de la qualité des emplois offerts.

“

Comme pour la loi Plein-emploi, l'objectif est d'augmenter le taux d'emploi sans se préoccuper de la qualité des emplois, des conditions de travail et des conditions de vie des travailleurs. (Membre du collège des organisations syndicales)

”

➤ **Une définition floue du travail et un risque de tassement du revenu des personnes sans emploi.**

On peut noter le flou de l'expression « travail » qui vise en fait une activité professionnelle rémunérée, sans que les caractéristiques précises de celle-ci soit abordée. Le gain relatif au travail doit-il être assuré dès les premiers euros de revenu professionnel, comme le prévoit la prime d'activité ?

L'article L.2671 stipule que c'est à la « réglementation relative aux prestations » de garantir l'écart de "ressources nettes de prélèvement". Or, cet écart de ressources "nettes" dépend à la fois de la réglementation des transferts socio-fiscaux et de celle du marché du travail (niveau du smic, régulation du temps partiel et des emplois courts). Cette asymétrie n'est pas anodine :

Comme le dit un membre du collège des personnes qualifiées,

“

si ce sont les prestations qui doivent s'ajuster pour corriger l'insuffisance des salaires mensuels, les prestations "hors travail" (les minima sociaux) auront tendance à s'ajuster à la baisse, ne serait-ce que par des moindres revalorisations. Réduire le niveau des minima sociaux relativement au smic permet en effet d'augmenter tous les gains à la reprise d'emploi.

”

Un membre du collège des organisations syndicales s'inquiète lui aussi :

“

Ce projet de loi dénigre non seulement les personnes concernées mais aussi le système de protection sociale lui-même, qui serait trop généreux avec les assistés, avec un risque à terme de diminuer le montant relatif des minima sociaux et des aides au logement et d'augmenter encore la pauvreté.

”

2. Un mécanisme qui soutient l'existence de mauvais emplois sans responsabiliser les employeurs

Depuis la création du RSA activité, les emplois à temps partiel (ou les emplois à temps incomplet sur le trimestre de calcul du droit) procurent toujours un revenu disponible supérieur à celui obtenu sans emploi. Dans les foyers avec un seul emploi à temps partiel, la prime d'activité représente déjà, dans le système actuel, plus d'un tiers du revenu total procuré par le travail (salaire + prime d'activité) dans de nombreuses configurations. **Augmenter encore la part des prestations dans le « revenu du travail » peut avoir des effets pervers.**

A situation donnée du marché du travail et des offres d'emploi, **aider financièrement les personnes à bas salaire semble être une mesure de justice sociale. Mais cela n'incite pas les employeurs à proposer des emplois de meilleure qualité** (durée des contrats, temps de travail, salaire horaire). Les emplois occupés par les travailleurs pauvres sont le plus souvent à temps

partiel, avec une organisation du temps de travail qui ne permet pas toujours de travailler plus et dans des professions offrant peu de garanties collectives. Ce sont surtout des emplois de services, majoritairement féminins, avec des conditions de travail difficiles.

Si ce soutien public n’existait pas, ces « mauvais emplois » seraient plus difficilement pourvus et les employeurs faisant face à des difficultés de recrutement pourraient être incités à augmenter les rémunérations mensuelles (y compris par la durée des contrats et du temps de travail).

“

Grâce à l’ASU, je ne vois pas quel phénomène permettrait des créations d’emplois. Certains emplois ne sont pas occupés car ce sont des emplois d’une ou deux heures par jours. Dans ce cas il faut se poser la question de pourquoi les gens n’y vont pas ? » s’interroge un membre du collège des personnes concernées.

”

Si la représentation nationale opte néanmoins pour un dispositif encore plus massif de soutien public aux travailleurs à bas salaire, cela doit être associé à un mécanisme incitant les entreprises à améliorer la qualité des emplois offerts. Cela pourrait prendre la forme d’une taxe affectée au financement de l’ASU pour les travailleurs à bas salaire à acquitter par les entreprises qui y recourent le plus selon le principe du pollueur-payeur.

Au-delà des offres d’emploi du secteur privé, **notons que plus d’un quart (28%) des emplois à bas salaire relèvent de décisions publiques** dans le secteur de l’enseignement (AESH majoritairement à temps partiel, plus de 80% sont à bas salaire - moins d’un smic à temps plein) **et de l’action sociale** (assistantes maternelles, et aides à domicile, plus de la moitié sont à bas salaire).

“

« Par exemple, pour les aides à domicile, le gouvernement a rejeté [le 19 mars 2026] l’avenant 72 prévoyant une augmentation de 64 euros bruts mensuels pour les aides à domicile alors que le secteur subit une pénurie de personnel et des rémunérations souvent inférieures au smic. » (Membre du collège des organisations syndicales)

”

3. Une procédure de définition de l’objectif de gain au travail problématique

Le PJJ prévoit que l’objectif de gain au travail se fasse selon le calcul d’un écart entre les ressources issues des prestations sociales et celles issues du travail, pour un foyer de même composition. L’objectif donné étant que le revenu disponible obtenu sans travail demeure inférieur à celui obtenu en travaillant. Pour cela, il est prévu que cet écart soit fixé par « un groupe d’experts indépendants ». La composition de ce groupe est cruciale tant les approches peuvent différer selon les critères mobilisés par les experts.

L’approche en termes « d’efficacité » des économistes néoclassiques appréhende les comportements individuels à travers les mécanismes d’incitation/désincitation. Elle transparaît dans l’étude d’impact qui prévoit un effet macro-économique de la hausse du gain au travail sur le niveau d’emploi. **Le CNLE considère qu’un groupe d’expert ne mobilisant que cette approche risquerait de négliger la réalité complexe des allocataires du RSA dans leur capacité et leur désir de reprendre un emploi selon un ensemble d’opportunités et de contraintes** (santé, transport, garde d’enfants, conditions de travail, dynamisme du bassin d’emploi...). Un groupe d’experts ne

se souciant que de l'efficacité participerait à diffuser des idées selon lesquelles les politiques sociales et d'insertion seraient « coûteuse et inefficace » et créeraient de la dépendance (« pognon de dingue », « assistanat »).

➤ **Le gain marginal à l'emploi ne doit pas être le seul critère.**

Pour ceux qui peuvent travailler, l'accès à l'emploi décent et la sortie durable de la pauvreté doivent être des objectifs prioritaires, ce qui suppose notamment la création de tels emplois et leur accessibilité (transports publics, modes de garde, ...). **Pour ceux qui sont plus éloignés de l'emploi, l'accompagnement sanitaire et social et l'assurance d'un revenu stable à un niveau « convenable » (pour reprendre les termes de la loi), sans crainte de sanction ni de radiation doivent être sanctuarisés.**

- ➔ Afin de garantir un débat parlementaire le plus représentatif possible des parties prenantes, **le CNLE préconise une approche de légitimité pour constituer le groupe d'expert** et recommande de garantir l'hétérogénéité de ses membres. La participation de bénéficiaires de l'ASU et la présence de représentants syndicaux et associatifs semblent indispensables pour compléter la composition d'un groupe d'experts qui soit représentatif de la société civile. Une organisation de ce type permettrait de laisser une liberté d'orientation au gouvernement, tout en garantissant une relative indépendance au groupe d'experts.
- ➔ **Le CNLE recommande que la définition d'un objectif d'écart minimal au travail soit associé à une qualité minimale des offres raisonnables d'emploi** (rémunération mensuelle, durée, conditions de travail). Cela impliquerait que le rapport documente annuellement l'évolutions de la qualité des emplois.

Enfin, **le projet de loi prévoit que l'écart minimal soit déterminé par un décret** sur proposition du groupe d'experts.

- ➔ Le CNLE recommande que ce choix, dont la philosophie est questionnable et dont les conséquences peuvent être délétères pour les plus précaires, ne fasse pas l'objet d'un simple décret mais d'une délibération parlementaire. **Le rapport d'experts pourrait ainsi être remis au parlement sans avoir d'implication directe sur la fixation des paramètres de l'ASU.**

4. Le déséquilibre des objectifs au regard de modalités de suivi annoncées

Le dernier alinéa de l'article 3 précise ainsi les modalités de suivi des effets de la loi :

« Chaque année, au plus tard le 31 juillet, le Gouvernement remet au Parlement un rapport évaluant les situations dans lesquelles l'écart mentionné au premier alinéa de l'article L. 267-1 est susceptible d'être inférieur au niveau mentionné au même alinéa. Le cas échéant, ce rapport détaille les mesures mises en œuvre pour prévenir ces situations ou y remédier. »

➤ **L'objectif d'assurance de moyens convenables d'existence est invisibilisé dans le contenu du rapport.**

Le CNLE souhaite qu'il apparaisse explicitement par la fixation d'un objectif de moyens convenables d'existence pour les personnes sans emploi et en emploi. Cet objectif général devrait être complété par des objectifs spécifiques pour les populations les plus à risque de pauvreté monétaire (enfants, jeunes, handicapés, ...) et pour celles qui vivent dans la grande précarité et sont hors des radars des études d'impact réalisées sur le champ des logements ordinaires. Ainsi **certains objectifs devraient dépasser les mesures habituelles de la pauvreté monétaire ou en condition de vie pour définir des seuils à atteindre en termes de sans-abrisme, accès à l'hébergement d'urgence, au logement et à la santé notamment.**

L'objectif de « moyens convenables d'existence » implique donc de dépasser une approche en termes de pauvreté absolue (« survivre », « se nourrir et se loger ») pour envisager des moyens permettant d'exister dans la société française du moment. Cela pose la question de la manière dont ces moyens sont concrètement définis : quelles références sont utilisées pour fixer ces « moyens convenables » ? Comment les différents acteurs (experts, chercheurs, associatifs, professionnels, élus, bénéficiaires) seront-ils impliqués dans les débats permettant de fixer le barème ?

- ➔ Au-delà de son contenu, le CNLE appelle également à ce que le rapport annuel au Gouvernement soit rendu public afin que chacun puisse s'en saisir et le critiquer.

C. *Le calendrier ne permet pas une concertation large sur une réforme qui risque de fragiliser des populations pauvres et modestes*

1. *Le vote d'une loi Cadre en fin de mandat ne paraît pas opportun*

Le CNLE juge inopportun de porter cette loi en fin de mandature sachant que l'essentiel des décisions seront prises par une nouvelle majorité.

Cela pose un problème démocratique car il est demandé à la représentation nationale de se positionner sur une loi cadre qui prévoit de renvoyer à des décrets les mesures paramétriques qui vont permettre la mise en place de l'ASU.

Une loi d'envergure engageant la situation de millions de personnes pauvres ou de conditions modestes devrait plutôt être une loi de début de mandat afin de laisser le temps à la concertation des acteurs concernés pour la construction du texte proposé au parlement, pour en préciser les contours et les objectifs prioritaires et enfin à la publication des textes réglementaires.

2. *L'étude d'impact ne permet pas de prévoir les effets de la loi*

Le gouvernement a envoyé au CNLE l'étude d'impact réalisée par la Drees à partir d'un jeu de paramètres particulier qui ne sont pas donnés précisément dans le document (composition et temporalité des bases ressources, barème des prestations, etc.)

Avec ces hypothèses particulières, la mise en place de l'ASU permettrait une faible diminution du taux de pauvreté monétaire (-0,5 points) à taux d'emploi inchangé et à budget constant des prestations composant l'ASU.

A situation professionnelle et composition familiale inchangée, la réforme augmenterait le revenu disponible **de 3,77 millions d'allocataires**, surtout au sein des deux premiers déciles de niveau de vie, et réduirait le revenu disponible **de 3,97 millions de foyers** (dont 1,35 millions dans les deux premiers déciles de niveau de vie). **Cet équilibre entre perdants et gagnants est inévitable dès lors que la réforme n'élargit pas les financements associés à l'ASU** que ce soit vers les détenteurs de patrimoines élevés (notamment immobilier) ou vers les employeurs à l'origine du besoin de soutien financier aux travailleurs pauvres.

Au regard des résultats plus détaillés de l'étude remis aux associations, les gains apparaissent concentrés sur les ménages avec enfants locataires sans emploi ou avec un salaire allant jusqu'à 1,4 smic, soit propriétaires non-accédants sans emploi ou avec un temps partiel. **Les « perdants sont des propriétaires gagnant le smic ou plus et jusqu'au point de sortie de l'ASU.**

Mais **ces résultats ne valent que par les hypothèses particulière retenues pour l'étude d'impact.** Les différents paramètres devant être fixés par décret, les conséquences de la réforme pourraient être toutes autres et seraient fortement dépendants des priorités du prochain gouvernement.

3. L'harmonisation des bases ressources dans la suite du projet solidarité à la source doit faire l'objet d'une concertation

Outre la définition d'un objectif chiffré de gain au travail, l'ASU repose sur l'harmonisation des bases ressources des trois prestations (RSA, prime d'activité et APL). Mais le périmètre des ressources prises en considération et la temporalité retenue pour les évaluer doivent être fixés dans des décrets ultérieurs.

Art. L. 260-3. – I. – L'ensemble des ressources du foyer, constitutif de son revenu social de référence, est pris en compte pour le calcul des prestations constitutives de l'allocation de solidarité unifiée, dans des conditions fixées par un décret en Conseil d'État qui détermine notamment :

« 1° Les ressources ayant le caractère de revenus professionnels ou qui en tiennent lieu ;

« 2° Les modalités d'évaluation des ressources, y compris les avantages en nature ;

« 3° Les prestations et aides sociales qui sont évaluées de manière forfaitaire ;

« 4° Les prestations et aides sociales qui ne sont pas incluses dans le calcul des ressources à raison de leur finalité sociale particulière.

« II. – Les ressources mentionnées au I sont appréciées au titre d'une période de référence, qui peut être différente selon la prestation concernée, déterminée par décret en Conseil d'Etat.

« Pour le calcul des prestations du foyer, les ressources de ce dernier peuvent faire l'objet d'abattements ou d'exonérations fixés par voie réglementaire, qui peuvent varier selon la prestation concernée et les deux composantes de la prime d'activité. Les modalités de détermination de la composition du foyer pour le calcul de

l'allocation de solidarité unifiée sont les mêmes pour chacune de ses prestations constitutives et sont définies par le décret mentionné au premier alinéa du I. »

Le CNLE juge l'usage de l'expression « prestations et aides sociales » problématique car elle introduit une confusion avec l'expression du droit social français « aide sociale » qui est au singulier et regroupe un ensemble de dispositifs.

→ **Il recommande d'utiliser l'expression « prestations sociales »** au lieu de « prestations et aides sociales ».

Les bases ressources du RSA et de la prime d'activité étant très proches dans leur contenu et toutes deux évaluées sur une base trimestrielle, l'article de loi laisse surtout place à une incertitude concernant les aides au logement.

➤ **La question du contenu des bases ressources.**

Pour mémoire, la base ressource des aides au logement repose sur les revenus imposables (nets de charges) des ménages. Contrairement aux bases ressources du RSA et de la prime d'activité, elle ne comprend pas les prestations familiales ni les autres minima sociaux.

L'intégration de ces prestations dans la base ressource des aides au logement à barème inchangé de ces aides impliquerait mécaniquement une perte pour toutes les familles mais aussi pour les personnes en situation de handicap ou les personnes âgées allocataires du minimum vieillesse. Dans le projet de loi, rien n'indique que les modifications du barème des aides au logement permettront de compenser cet élargissement des bases ressources. À ce titre, l'Unaf s'inquiète de ne pouvoir anticiper les effets de la réforme sur les familles avec enfants.

➤ **La question de la déclaration trimestrielle des ressources.**

La base ressource des aides au logement est actualisée tous les trimestres automatiquement par la Caf qui récupère les déclarations de revenus de l'année n-2 auprès du fisc, les salaires auprès des employeurs, et les revenus de remplacement (retraite, chômage, indemnités maladie) auprès de la sécurité sociale. Certaines ressources doivent être déclarées par les ménages, comme les pensions alimentaires reçues, mais seulement une fois par an.

À l'opposé, les allocataires du RSA et de la prime d'activité doivent déclarer chaque trimestre l'ensemble de leurs revenus. Si certains sont préremplis (salaires, revenus de remplacement), d'autres doivent être renseignés manuellement. C'est le cas en particulier des pensions alimentaires.

Si la demande d'aides au logement doit passer par une déclaration trimestrielle, il y a un risque d'augmentation du non-recours, mais aussi une augmentation du risque d'erreurs de déclaration impliquant des suspensions de droits, indus ou des rappels qui déstabilisent les budgets des ménages. Les membres du CNLE craignent également l'amplification des effets d'une erreur de déclaration qui se répercuterait sur les 3 prestations en même temps.

➤ **Une simplification des démarches utilisateur pour le RSA et la PA seraient préférable.**

Deux des objectifs affichés par le gouvernement dans l'étude d'impact sont la lutte contre le non-recours et la simplification administrative. Les membres du CNLE s'inquiètent cependant des effets contreproductifs que l'ASU pourrait avoir sur leur capacité à accéder aux aides.



Ce n'est pas une simplification, mettre tout dans un même panier rend les choses compliquées. Je m'inquiète des risques encourus sur les aides au logement = obligation d'avoir un emploi sinon on te coupe tout ? Je me sens agressée, on a l'impression que ça sera simplifié pour l'État mais pas pour les plus pauvres. (Un membre du collège des personnes concernées)

« J'ai l'impression que ce n'est pas pour nous que ça simplifie, que globalement ça va être simplifié pour l'État, pas pour les pauvres (...). » (Un autre membre du collège des personnes concernées)



La solidarité à la source est un exemple de simplification administrative permettant de lutter contre le non-recours par les pré-remplissages aux demandes de RSA et de la prime d'activité. Selon la Cnaf, « Les résultats observés après un an confirment la pertinence de cette réforme, largement comprise et saluée par les usagers ». Concernant la Prime d'activité par exemple, elle a permis d'informer près de 100 000 personnes de leur éligibilité (Solidarité à la source : la Cnaf salue une réforme "largement comprise" par les allocataires).

Toutefois, **en l'état, le pré-remplissage ne concerne que les revenus professionnels et de remplacement mais les autres revenus, dont les pensions alimentaires et les revenus d'auto-entrepreneurs, doivent être renseignés manuellement chaque trimestre.** Il reste donc une possibilité d'erreur de remplissage source d'indus ou de rappels qui touche particulièrement les familles monoparentales et les travailleurs précaires.

Dans la continuité de la démarche de simplification, le CNLE appelle, au lieu de prévoir une déclaration trimestrielle de revenu (DTR) pour les aides au logement, à aller plus loin dans l'automatisation du remplissage des bases ressources du RSA et de la prime d'activité, avec un renseignement une fois par an des revenus qui ne peuvent être renseignés automatiquement par la CAF. Cela serait un pas de plus dans la direction de l'automatisation de l'accès aux droits, voire de leur portabilité.

- ➔ **Au-delà, le CNLE appelle à revenir sur la contemporanéisation des APL, et notamment sur le recalcul trimestriel qui déstabilise les budgets des familles aux revenus variables et nuit à leur capacité de projection sur l'année** (paiement du loyer, crèches, cantine...), alors même que la gestion budgétaire des plus précaires se fait à l'euro près. Rappelons à ce propos que la Cour des comptes a pointé dans son rapport sur la contemporanéisation des APL que « les tendances apparaissent nettement marquées au détriment des jeunes actifs salariés précaires ».
- ➔ **Enfin, le CNLE demande que les acteurs de la solidarité et les personnes concernées soient consultés pour la définition des bases ressources et de leur temporalité** de révision afin de prendre en compte les situations de vie et les difficultés budgétaires des personnes sans emploi et des travailleurs pauvres.

II. Le compte social unique (CSU)

Selon l'article 8 du projet de loi, le compte social unique sera la seule disposition à entrer en vigueur dès 2027, à partir de la loi-cadre. Celui-ci tient à poser les bases de l'ASU en permettant une centralisation des données des allocataires en un seul compte, rassemblant notamment APL, RSA et PA.

Le CNLE tient à rappeler ses inquiétudes quant au caractère précipité du projet de loi qui, en l'état fait courir de nombreux risques.

A. *Un objectif de lisibilité discutable*

L'article 4 du projet de loi institue le Compte Social Unique, sous forme de téléservice dans les termes suivants :

« Art. L. 114-26. – Il est institué un téléservice, dénommé « Compte social unique », permettant un accès dématérialisé et centralisé aux informations relatives à l'ensemble des prestations et aides sociales auxquelles les personnes physiques sont éligibles. Ce téléservice est alimenté à partir des données à caractère personnel relatives aux membres du foyer des personnes éligibles traitées par les administrations, au sens du 1^o de l'article L. 100-3 du code des relations entre le public et l'administration, chargées de la gestion et du service de ces prestations et aides »

Théoriquement, l'objectif de ce compte social unique est la mise en place d'une plateforme numérique, sur laquelle chacun pourrait s'informer de ses droits, réaliser des simulations, voir les aides dont il dispose. Il est en lien avec l'objectif de simplification affiché par le gouvernement, en facilitant l'accès aux prestations et donc, pour, entre autres, lutter contre le non-recours.

Les membres du Conseil s'interrogent sur l'articulation et la complémentarité du compte social unique avec le portail « Mes droits sociaux.fr », ouvert au public en 2017, qui a vocation à être le point d'entrée pour les assurés sociaux pour connaître leurs droits, réaliser des simulations, effectuer leurs démarches et vérifier leurs ressources sur les 12 derniers mois. Il ne faudrait pas que la création de cette nouvelle plateforme numérique entre en concurrence avec ce portail de référence dont la notoriété est grandissante auprès des citoyens. Son caractère universel représente un atout pour lutter contre le non-recours contrairement au compte social unique dont la finalité risque d'être plutôt associé à un renforcement des contrôles des allocataires de prestations sociales, et par conséquent limiter la portée de cet outil dans la lutte contre le non-recours. **L'empilement des outils soulève des interrogations sur l'objectif de lisibilité, de simplification souhaitée par les pouvoirs publics sans compter les dépenses occasionnées.**

“

Au regard des freins à l'accès aux droits des personnes, le projet de loi n'est pas du tout à la hauteur notamment sur la question de la diminution du non-recours. Il s'agit d'une réforme essentiellement pensée par l'administration pour l'administration plutôt que

pensée à partir des difficultés réelles que rencontrent les gens dans leur accès aux droits.
(Membre du collège des associations)

”

Pour rappel, le taux de non-recours au RSA atteignait déjà 34% en 2024 selon la Drees. Les récentes mesures prises, telles que la loi Plein Emploi et le bilan très contrasté de son application (notamment dans le Finistère) font craindre une dégradation de la situation. **En ce sens, le CNLE pose une validation de principe, pour toute mesure allant dans le sens d'une diminution du non-recours, à rebours de la tendance observée ces dernières années.**

“

Cependant, le CSU ne constitue pas une solution miracle. Selon un membre du collège des personnalités qualifiées, « *cela ne permettra pas d'éradiquer le non-recours lié au caractère stigmatisant que peut avoir le RSA* ».

”

B. *Le big bang informatique des tarifications locales*

Ce compte social unique imposera aux collectivités territoriales, selon l'étude d'impact, un temps d'adaptation informatique. Elles devront y renseigner les montants d'aides locales attribuées et auront accès aux comptes des allocataires, ce qui entraînera une surcharge administrative à court terme.

Cela fait craindre au CNLE une situation similaire à celle ayant eu lieu lors de la mise en place de la contemporanéisation des APL, dont l'objectif annoncé était de simplifier les démarches administratives, mais qui ont créé une surcharge des services, du fait d'une hausse rapide de l'ensemble d'informations à traiter.

En ce sens, le rapport de la Cour des Comptes pointe les limites quant à la gestion administrative de la réforme de contemporanéisation des APL :

« L'optimisme suscité par l'amélioration du parcours-usager grâce à l'automatisation du dispositif de délivrance de l'aide, a sans doute en partie occulté, dans la phase initiale du projet, les perspectives d'un accroissement important des charges de gestion et de la complexité administrative, liés à deux mutations profondes :

- *le manque de fiabilité du nouvel agrégat des ressources, beaucoup plus composite que la base fiscale N-2, relativement simple et homogène ;*
- *l'effet de la réforme sur la relation de service et la capacité de l'organisme à répondre aux sollicitations du public. »*

Le CNLE craint des effets similaires de simplification en trompe l'œil, notamment pour les collectivités territoriales, qui devront prendre en compte ce compte social unique, pour une nouvelle barémisation des aides locales (voir section III).

C. *Le risque de la centralisation des données et des usages politiques qui peuvent en être fait*

L'article 4 du projet de loi permet également à l'administration d'obtenir un accès aux informations du bénéficiaire.

« Ces données et informations sont également accessibles aux administrations mentionnées au premier alinéa aux fins mentionnées à l'article L. 114-12. »

Pour rappel, l'article 114-12 du Code de l'action sociale et familles mentionne les administrations suivantes :

« les caisses assurant le service des congés payés, l'opérateur France Travail et les administrations de l'État se communiquent les renseignements ainsi que les données ou documents ».

Or, les « **conditions de collecte et de transmission de données** qui y figurent [sur le compte social unique], ainsi que les modalités d'accès à ces données par les administrations mentionnées aux alinéas précédent [à l'article 114-2 du Code de l'action sociale et des familles] » **seront fixées par décret**.

Pour le CNLE, cela pose problème à double titre :

- Tout d'abord, parce que la mise en place de la loi s'étale sur le temps long. Les intentions, bien que discutables, du Gouvernement actuel, ne seront sûrement pas celles du futur gouvernement, qui sera en charge d'appliquer l'ensemble de la loi, ce qui donne un pouvoir d'action et de regard très important sur les allocations, notamment celles des plus fragiles. On peut noter qu'il n'y a pas d'équivalent pour ce qui concerne les avantages fiscaux que certains ménages peuvent cumuler.
- Ensuite, parce qu'il est prévu que les données des bénéficiaires soient utilisées pour moduler l'allocation de solidarité unifiée par voie de décret, en occultant un passage par le Parlement et donc, tout débat sur le bien-fondé des changements de barème.

Un membre du collège des organisations syndicales pose la question de l'égalité de tous :

“

On entre de plus en plus dans la vie des personnes, et en particulier des plus pauvres. Il y a une destruction progressive des libertés individuelles, un traçage des pauvres. Mais à l'opposé, il n'y a pas de compte fiscal unique pour les plus riches.

”

En ce sens, le CNLE tient à alerter sur le fait que les élections présidentielles se tiennent dans moins d'un an. Il est indéniable que si cette loi ainsi que l'accès et l'utilisation des données qu'elle permet allait dans la main du ou d'un des actuels favoris, cela pourrait entraîner des conséquences dramatiques sur les personnes les plus fragiles, et ainsi aller au total opposé des objectifs de réduction de la pauvreté que s'est donné le gouvernement actuel.

III. Un bouleversement des aides locales et des tarifs sociaux aux effets juridiques et sociaux incertains et qui ignore leur fonction sociale

La réforme du système de solidarité engagée par le projet de loi instituant une allocation de solidarité unifiée (ASU) s'inscrit dans une volonté de simplification et de rationalisation des dispositifs existants. L'article 5 de ce projet vise plus particulièrement à mieux articuler les aides sociales nationales et locales, en encadrant les conditions d'attribution des aides sociales facultatives et des avantages tarifaires liés à l'accès aux services publics locaux dans la perspective de servir l'objectif de « gain à l'emploi ».

Ce dispositif interdit notamment que des aides locales soient attribuées sur le seul fondement du bénéfice d'une prestation nationale et impose le recours à un « revenu social de référence ». **Une telle réforme repose sur l'idée que les aides locales peuvent générer des effets de seuil désincitatifs à la reprise d'activité.**

Toutefois, cette intervention s'inscrit dans un cadre juridique complexe, à l'intersection du droit de l'action sociale, du droit des services publics et du droit constitutionnel des collectivités territoriales. Elle doit notamment être appréciée à la lumière de l'article L1111-5 du code général des collectivités territoriales qui stipule la non-discrimination entre personnes ayant des ressources similaires, et du principe d'égalité des usagers devant le service public.

En outre, cette réforme intervient dans un contexte marqué par la Loi 3DS (différenciation, décentralisation, déconcentration et simplification), qui promeut la différenciation territoriale et l'adaptation des politiques publiques aux réalités locales. **Cette dimension territorialisée est au cœur de la logique portée par la Loi 3DS, que la réforme tend à ignorer.**

Dès lors, si l'article 5 vise une meilleure cohérence du système de solidarité, il soulève des interrogations quant à sa justification, sa portée juridique et ses effets concrets sur les services publics locaux et leurs usagers.

A. Un diagnostic contestable du système d'aides sociales locales et une analyse juridiquement fragilisée par une confusion des catégories de l'action sociale

Le diagnostic du système d'aide sociale locale, sur lequel repose le projet de loi, apparaît juridiquement contestable, en raison d'une confusion persistante entre les différentes catégories de l'action sociale. Cette imprécision conceptuelle fragilise non seulement l'analyse des dispositifs existants, mais également la justification de la réforme envisagée au regard des exigences constitutionnelles.

En premier lieu, l'étude d'impact procède à une assimilation discutable entre l'action sociale et l'aide sociale facultative. Or, comme l'a mis en évidence la doctrine, ces deux notions ne sauraient être confondues.

« L'action sociale constitue un champ d'intervention large, de nature politique et fonctionnelle, englobant des politiques publiques, des actions de prévention ou d'accompagnement, sans nécessairement conférer de droits subjectifs aux individus. À l'inverse, l'aide sociale relève d'une catégorie juridiquement spécifique : elle se traduit par des prestations individualisées, attribuées sur la base de critères formalisés, et susceptibles de créer des droits conditionnels dès lors que la collectivité s'est liée elle-même. » (Borgeto et Lafore, 2024)

En second lieu, **l'étude d'impact entretient une confusion entre aide sociale et tarification des services publics locaux**. Pourtant, la tarification sociale relève avant tout du droit des services publics : elle constitue une modalité d'organisation du service, visant à adapter les conditions d'accès des usagers, et non une prestation individualisée au sens de l'aide sociale. Dès lors, elle obéit à des principes spécifiques, au premier rang desquels figure le principe d'égalité des usagers devant le service public⁹.

D'ailleurs, **la Cour des comptes dans son avis relatif à la tarification des services publics locaux publié le 14 avril 2026, confirme que la tarification des services publics locaux, y compris lorsqu'elle soutient des politiques sociales ou environnementales, relève du droit des services publics et constitue un élément de l'autonomie financière des collectivités prévue par l'article 72-2 de la Constitution.**

En assimilant les mécanismes tarifaires des services publics locaux à des aides sociales, l'étude d'impact opère une requalification juridiquement discutable. Cette assimilation tend à banaliser les contraintes pesant sur la liberté tarifaire des collectivités territoriales et à sous-estimer les exigences propres au droit des services publics.

B. Un cadre de rationalisation nationale générateur de tensions sociales, territoriales et opérationnelles

1. La référence au revenu social de référence résultant du compte social unique

> Principe.

Le revenu social de référence (RSR), tel que défini à l'article L. 260-3 du projet de loi sur l'allocation de solidarité unifiée (ASU), devient la base commune de calcul des principales prestations fusionnées ou harmonisées. Il s'agit d'un changement structurel important car il remplace la pluralité actuelle des bases ressources par une assiette unique applicable à plusieurs aides sociales individuelles ainsi que les avantages tarifaires dans l'accès aux services publics locaux.

⁹ Voir avis de la cour des comptes relatif à la tarification des services publics locaux publié le 14 avril 2026

➤ **Le revenu social de référence : un mécanisme large touchant l'ensemble des foyers.**

Le revenu social de référence repose sur une logique extensive : il prend en compte « l'ensemble des ressources du foyer ». Il ne s'applique donc pas seulement aux allocataires actuels, mais à toute personne appartenant à un ménage susceptible de bénéficier d'une prestation sociale nationale ou locale : conjoint, concubin ou partenaire de PACS ainsi que les personnes à charge.

Cette conception renforce la logique de solidarité familiale déjà présente dans le droit social français, mais **elle peut aussi accentuer la dépendance économique entre membres d'un même ménage.**

2. La définition du champ des aides et services concernés

L'article 5 du projet de loi instituant une allocation de solidarité unifiée (ASU) entend rationaliser les interactions entre aides sociales nationales et dispositifs locaux en encadrant les conditions d'attribution des aides sociales facultatives et des avantages tarifaires dans l'accès aux services publics locaux¹⁰, majoritairement appuyés sur le statut ou le quotient familial CAF.

Sont ainsi concernés de nombreux services publics locaux essentiels, tels que :

- la restauration scolaire,
- les transports publics,
- les services de l'eau,
- les structures d'accueil de la petite enfance,
- les centres de loisirs et d'accueil périscolaire,
- ou encore les équipements culturels (bibliothèque, médiathèque) et sportifs.

Ces services peuvent être gérés selon des modalités variées - régie directe ou délégation de service public - sans que cela n'affecte leur qualification. Ce qui importe, c'est la possibilité d'y appliquer une tarification différenciée en fonction des ressources des usagers.

Or, l'étude d'impact sous-estime la portée de l'article L1111-5 du code général des collectivités territoriales, qui se limite aujourd'hui à poser un principe d'équité et de non-discrimination. **L'article 5 opère en réalité un changement de nature, en imposant des critères obligatoires et en interdisant certaines modalités d'attribution.**

3. Les publics concernés et les modalités de mise en œuvre : un risque de désaffiliation sociale

Les publics visés par l'article 5 sont principalement les ménages modestes, qu'ils soient sans emploi ou en situation de reprise d'activité mais comme vu précédemment, tout foyer disposant d'un compte social unique, et par conséquent, d'un revenu social de référence (soit à peu près tout bénéficiaire d'une prestation nationale ou locale quelle que soit sa nature).

¹⁰ Voir l'article L1111-5 du code général des collectivités territoriales.

➤ **Toutefois, cette évolution n'est pas neutre du point de vue social.**

En effet, la tarification sociale ne constitue pas un mécanisme de redistribution monétaire ; elle joue un rôle déterminant dans l'accès effectif aux services publics. En permettant une modulation fine des tarifs, elle corrige les inégalités économiques afin de garantir un accès réel aux droits fondamentaux. Dans cette perspective, la tarification sociale ne relève pas seulement d'une logique tarifaire ; elle constitue un véritable levier de justice sociale, de cohésion collective et d'efficacité des politiques publiques.

Dans le domaine de la petite enfance, elle permet aux familles modestes d'accéder aux crèches et haltes-garderies, favorisant à la fois l'égalité des chances dès le plus jeune âge, le développement de l'enfant et le maintien de l'activité professionnelle des parents, et en particulier des mères. Elle contribue également à instaurer une mixité sociale précoce, facteur important de réduction des inégalités.

S'agissant de l'accueil périscolaire, la tarification sociale garantit à tous les enfants l'accès à des services essentiels comme la cantine, les garderies ou les centres de loisirs. Elle joue un rôle majeur dans la lutte contre les inégalités éducatives, en permettant à chacun de bénéficier d'activités culturelles, sportives et éducatives complémentaires à l'école. Elle soutient aussi l'organisation quotidienne des familles, en particulier monoparentales, tout en limitant les effets de stigmatisation grâce à une progressivité tarifaire plus équitable.

Dans les domaines culturel et sportif, elle assure également l'effectivité de droits fondamentaux. Pour les bibliothèques, elle favorise l'accès universel au savoir, à la lecture et aux ressources numériques, contribuant à la réussite scolaire et à la cohésion sociale. Le sport, en général et outre ses fonctions de cohésion sociale, éducatives et inclusives et une préconisation constante des plans de santé publique (la sédentarité est la 1ère cause de mortalité évitable selon l'OMS) relayés par les collectivités locales (dispositif Paris Sport Senior : permet aux parisiens de plus de 55 ans de pratiquer gratuitement une activité sportive). Pour les piscines, la tarification sociale garantit un accès plus équitable à une activité essentielle pour la santé, la prévention de la sédentarité et l'apprentissage de la natation, compétence indispensable à la sécurité (les noyades sont la première cause de mortalité par accident de la vie courante chez les moins de 25 ans).

➤ **Le passage à des barèmes harmonisés, fondés sur un indicateur unique, risque de rigidifier ces dispositifs.**

En standardisant les critères d'attribution, la réforme pourrait réduire la capacité des collectivités à prendre en compte des situations particulières, notamment celles caractérisées par une forte précarité ou des difficultés d'accès aux droits.

Dès lors, la substitution d'une logique purement financière à une approche plus globale de l'action sociale comporte un risque : celui de transformer la tarification sociale en simple instrument de calcul économique, au détriment de sa fonction d'insertion et de justice sociale.

Outre le fait que la réforme produira des gagnants et des perdants, cette évolution pourrait conduire, à terme, à une forme de désaffiliation sociale, en éloignant certains publics des services publics locaux qui constituaient jusqu'alors des points d'ancrage dans le tissu social local.

C. Les collectivités locales fortement impactées dans leur gestion et confrontées à un risque contentieux majeur

L'article 5 du projet de loi instituant l'allocation de solidarité unifiée (ASU) emporte des conséquences juridiques profondes pour les collectivités territoriales, leurs établissements publics, leurs groupements, ainsi que pour l'ensemble des organismes chargés de la gestion d'un service public. **En apparence technique, cette disposition modifie en réalité l'économie générale des aides sociales locales et affecte indirectement mais substantiellement la commande publique locale, notamment les marchés publics et les délégations de service public (DSP).** Son effet principal consiste à substituer à une logique de reconnaissance automatique fondée sur le statut d'allocataire une logique unifiée d'évaluation des ressources, articulée autour du revenu social de référence (RSR). **Cette évolution entraîne une redéfinition des critères d'attribution des aides, une recomposition des règlements locaux d'intervention sociale, ainsi qu'une adaptation contractuelle des services publics externalisés.**

“

La tarification statutaire sera interdite, alors que les tarifications locales n'ont pas pour seul objectif de faire du retour à l'emploi, notamment pour les étudiants, des fois c'est aussi pour l'accès à la santé, pour l'incitation à la pratique sportive par exemple. (Membre du collège des élus et représentants de l'action sociale territoriale).

”

➤ **Cette harmonisation entraîne également une charge administrative nouvelle.**

Les collectivités devront adapter leurs délibérations, revoir leurs barèmes, modifier leurs logiciels métiers, refondre les formulaires de demande, former les agents instructeurs et organiser l'interconnexion avec les bases nationales de calcul du RSR. Pour les petites collectivités, notamment les communes rurales ou les CCAS de taille modeste, cette exigence peut représenter un coût disproportionné. En outre, la disparition du critère simple de "statut allocataire" allonge potentiellement les délais d'instruction et accroît les risques d'erreur ou de contentieux.

“

Avec le système de dotation globale et les nouvelles contraintes sur les barèmes, quels seront les effets sur la distribution des aides facultatives ? elles risquent de disparaître progressivement. (Membre du collège des organisations syndicales)

”

Table des sigles et abréviations

A	
AAH	Allocation Adultes Handicapés
APL	Aide Personnelles au Logement
ASU	Allocation de Solidarité Unifiée
C	
CAF	Caisse d'allocations familiales
CDD	Contrat à durée déterminée
CEJ	Contrat d'Engagement Jeune
CESE	Conseil économique social et environnemental
CNAF	Caisse nationale des allocations familiales
CNLE	Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale
COG	Convention d'objectifs et de gestion
COR	Conseil d'orientation des retraites
CSU	Compte social unique
D	
3DS	Différenciation, Décentralisation, Déconcentration, Simplification
Drees	Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques
DTR	Déclarations trimestrielles de ressources
I	
Insee	Institut national de la statistique et des études économiques
N	
NEET	Ni en études, ni en emploi, ni en formation (not in education, employment or training)
NOTRe	Nouvelle organisation territoriale de la République
P	
PA	Prime d'activité
PJL	Projet de loi
PSMT	Plan budgétaire et structurel à moyen terme
R	
RSA	Revenu de solidarité active
RUA	Revenu universel d'activité
T	
TZNR	Territoires zéro non-recours
U	
Unaf	Union Nationale des Associations Familiales

Bibliographie

► Décrets/lois :

- Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République [En ligne], [LOI n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République \(1\) - Légifrance](#)
- Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale [En ligne] [LOI n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale \(1\) - Légifrance](#)
- Loi n°2023-1196 du 18 décembre 2023 pour le plein emploi [En ligne] [LOI n° 2023-1196 du 18 décembre 2023 pour le plein emploi \(1\) - Légifrance](#)

► Rapport / avis :

- CAF, (2026), Solidarité à la source, un an après : 5 enseignements clés d'une réforme qui transforme l'accès aux droits, [CAF - Solidarité à la source, un an après : Les 5 enseignements clés d'une réforme qui transforme l'accès aux droits](#)
- CESE, (2024), Quel accès et quelle effectivité de droits sociaux en France ? , [Quel accès et quelle effectivité des droits sociaux en France ? | Le Conseil économique social et environnemental](#)
- CNLE, (2025), Loi pour le Plein Emploi : Pour une sécurisation des droits et des ressources des allocataires du RSA, [Loi pour le Plein emploi : Pour une sécurisation des droits et des ressources des allocataires du RSA](#)
- CNLE, (2025), Avis du CNLE sur le Plan budgétaire et structurel à moyen terme (PSMT) de la France, [Avis du CNLE sur le plan budgétaire et structurel à moyen terme \(PSMT\) de la France](#)
- CNLE, (2025), Avis du CNLE sur le projet de décret du régime rénové des droits et obligations applicables aux demandeurs d'emploi, dit « décret sanction, [Avis du CNLE sur le projet de décret du régime rénové des droits et obligations applicables aux demandeurs d'emploi, dit « décret sanctions »](#)
- CNLE (2025), Note d'alerte sur le projet de loi de finances pour 2026, [Publication d'une note d'alerte sur le projet de loi de finances pour 2026 | solidarites.gouv.fr | Ministère du Travail et des Solidarités](#)
- CNLE, (2024), Sanctions : le point de vue du vécu, [Avis du CNLE - Sanctions : le point de vue du vécu](#)
- CNLE, (2025), Sixième vague du baromètre de suivi qualitatif de la pauvreté et l'exclusion sociale du CNLE, [Sixième vague du baromètre de suivi qualitatif de la pauvreté et l'exclusion sociale du CNLE | solidarites.gouv.fr | Ministère du Travail et des Solidarités](#)

- Cour des comptes, (2025), La contemporanéisation du versement des aides personnelles au logement, [La contemporanéisation du versement des aides personnelles au logement | Cour des comptes](#)
- Cour des comptes, (2025), La mise en place de l'expérimentation « Territoires zéro non-recours », [Audit flash La mise en place de l'expérimentation « Territoires zéro non-recours »](#)
- Cour des comptes, La prise en compte de la famille dans la fiscalité, [La prise en compte de la famille dans la fiscalité | Cour des comptes](#)
- Cour des comptes, La tarification des services publics locaux - avril 2026 ; [Rapport public thématique La tarification des services publics locaux](#)
- Drees, (2025), Minima sociaux et prestations de solidarité – Ménages aux revenus modestes et redistribution – Edition 2025, [Minima sociaux et prestations de solidarité - Ménages aux revenus modestes et redistribution - Édition 2025 | Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques](#)
- Drees, (2022), Non-recours aux prestations sociales : le manque d'information en tête des motifs selon les Français, [Non-recours aux prestations sociales : le manque d'information en tête des motifs selon les Français | Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques](#)
- Institut des Politiques Publiques, (2021), La réforme du Universal Credit au Royaume-Uni [La réforme du Universal Credit au Royaume-Uni](#)

► **Ouvrages**

- Borgetto M. et Lafore R., (2024), *Droit de l'aide et de l'action sociales*, LGDJ/Lextenso, coll. « Précis », 12^e édition.

Contributeurs

▶ **1^{er} collège :**

- Gautier Pezy (UNCCAS)
- Marion Tanniou (France urbaine)

▶ **2^{ème} collège :**

- Sophie Rigard (Secours Catholique)
- Olivier Morzelle (ATD Quart monde)
- Delphine Rouilleault (collectif alerte)

▶ **3^{ème} collège :**

- Léo Lasnier (Force Ouvrière)
- Christine Sovrano (CGT)
- Chantal Richard (CFDT)

▶ **4^{ème} collège :**

- Guillaume Allègre (Économiste à l'OFCE)
- Jean-Claude Barbier (Directeur de recherche CNRS émérite)

▶ **5^{ème} collège :**

- Marie-Jeanne Grenier
- Fatiha Ayad
- Olivier Lesage

▶ **Comité scientifique :**

- Pierre Madec (OFCE)
- Jean-Luc Outin (MiRe/DREES)
- Muriel Pucci (Présidente du Comité scientifique du CNLE)
- Eléonore Richard (DREES)

▶ **Secrétariat général :**

- Delphine Aubert (Secrétaire générale du CNLE)
- Dorian Beltran (Stagiaire)
- Louis-Xavier Colas (Collaborateur de la secrétaire générale)
- Chimène Mandrin (Cheffe de projet pour la communication)

Vous pouvez suivre l'actualité du #cnle, sur :



Le site internet www.cnle.gouv.fr/



LinkedIn | [CNLE](#) (Conseil national - Lutte contre la pauvreté)

