Envoyé en préfecture le 12/05/2026
Reçu en préfecture le 12/05/2026
Publié le
ID : 976-229850003-20260430-DL3004260097-DE

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
DÉPARTEMENT-RÉGION DE MAYOTTE

ASSEMBLÉE DE MAYOTTE

Commission Permanente du jeudi 30 avril 2026

Membres en exercice : 26
Présents : 17
Procuration(s) : 4
Absent(s) : 5
Nombres de votants : 21
Votes pour : 21
Vote(s) contre : 0
Abstention(s) : 0
Date de la convocation : mardi 14 avril 2026

DELIBERATION N°DL_CP2026_0097

Relative à l'avis de l'Assemblée de Mayotte sur le projet de loi portant sur la mise en place de l'allocation de solidarité unifiée

L'an deux mille vingt six, le trente avril, à 09h00, l'Assemblée de Mayotte s'est réunie en Commission Permanente, en application de l'article L. 3121-19 du code général des collectivités territoriales, sur convocation et sous la présidence de Monsieur Ben Issa OUSSENI, Président du Conseil départemental de Mayotte.
Cette séance s'est tenue à l'hémicycle Younoussa BAMANA.

Étaient présents :
Monsieur Soibahadine NDAKA, Madame Mariam SAID KALAME, Monsieur Ali OMAR, Madame Bibi CHANFI, Monsieur Daoud SAINDOU MALIDE, Monsieur Madi Moussa VELOU, Madame Nadjima SAID, Madame Rosette VITTA, Madame Zamimou AHAMADI, Madame Maymounati MOUSSA AHAMADI, Monsieur El Anrif HASSANI, Madame Farianti MDALLAH, Monsieur Elyassir MANROUFOU, Monsieur Nadjayedine SIDI, Monsieur Abdoul KAMARDINE, Madame Soihirat EL HADAD, Madame Hélène POLLOZEC

Étaient représentés :
Monsieur Soula SAID SOUFFOU donne pouvoir à Madame Mariam SAID KALAME, Monsieur Alain SARMENT donne pouvoir à Madame Maymounati MOUSSA AHAMADI, Madame Laini ABDALLAH BOINA donne pouvoir à Monsieur Elyassir MANROUFOU, Madame Zaounaki SAINDOU donne pouvoir à Madame Bibi CHANFI

Étaient absents :
Monsieur Ben Issa OUSSENI absent excusé, Madame Zouhourya MOUAYAD BEN, Monsieur Daniel ZAIDANI, Monsieur Saindou ATTOUMANI, Madame Echati ISSA

Présidente de séance désignée :
Madame Bibi CHANFI, 2ème vice-Présidente en l'absence de M. Ben Issa OUSSENI

Secrétaire de séance désignée :
Madame Hélène POLLOZEC

Le Président constate que le quorum est atteint,

Vu le code général des collectivités territoriales, notamment les articles 3213-1 et 3213-2 ;
Vu le Code l'action sociale et des familles ;
Vu la délibération n°DL_AP2021_0197 du 1er juillet 2021 relative à l'élection de Monsieur Ben Issa OUSSENI, Président du Conseil départemental de Mayotte ;
Vu la délibération n°DL_AP2021 relative aux délégations d'attributions du Conseil Départemental données à sa commission permanente ;
Vu le courrier de saisine de Monsieur le Préfet en date du 06 mars 2026 ;

Considérant que la création d'une allocation de solidarité unifiée vise à simplifier et à renforcer les dispositifs de solidarité nationale ;

Envoyé en préfecture le 12/05/2026
Reçu en préfecture le 12/05/2026
Publié le
ID : 976-229850003-20260430-DL3004260097-DE

Envoyé en préfecture le 12/05/2026
Reçu en préfecture le 12/05/2026
Publié le
ID : 976-229850003-20260430-DL3004260097-DE

Considérant que la situation socio-économique de Mayotte se caractérise par un niveau élevé de pauvreté et de chômage ;

Considérant que la mise en œuvre de cette réforme ne doit pas entraîner des charges financières supplémentaires pour la collectivité sans compensation adéquate ;

Considérant : le rapport n°2026-02975 de Monsieur le Président de l'Assemblée de Mayotte ;

Considérant : l'avis de la commission solidarité, action sociale et santé en date du 15 avril 2026 ;

Après en avoir délibéré, à l'unanimité des présents et des représentés,

L'Assemblée de Mayotte,

DECIDE

Article 1 : d'émettre un avis favorable au projet de loi portant sur la mise en place de l'allocation de solidarité unifiée, sous réserve de l'alignement avec le niveau national ;

Article 2 : en application des dispositions de l'article R.421-1 et suivants du code de justice administrative, cette délibération peut faire l'objet d'un recours devant le tribunal administratif de Mamoudzou dans les deux mois qui suivent sa publication et sa transmission au représentant de l'Etat dans le Département-Région de Mayotte.

Pour extrait certifié conforme
Le Président de l'Assemblée de Mayotte

Ben Issa OUSSENI

Envoyé en préfecture le 12/05/2026
Reçu en préfecture le 12/05/2026
Publié le
ID : 976-229850003-20260430-DL3004260097-DE

Envoyé en préfecture le 12/05/2026
Reçu en préfecture le 12/05/2026
Publié le
ID : 976-229850003-20260430-DL3004260097-DE

PRÉFET
DE MAYOTTE
Liberté
Égalité
Fraternité

Le Secrétaire Général

DÉPARTEMENT DE MAYOTTE
SERVICE DE L'ASSEMBLÉE
CONSEIL DÉPARTEMENTAL
06 MAR. 2026

BORDEREAU D'ENVOI

à

Monsieur le président du Conseil départemental
BP 101
97600 MAMOUDZOU

Date : le 6/3/26

OBJET	NOMBRE	OBSERVATION
Consultation de l'assemblée de Mayotte sur le projet de loi relatif à la mise en place de l'allocation de solidarité unifiée. **Procédure normale**	3	Transmis pour attribution (Cabinet et DGS) **Je vous remercie de bien vouloir dater et signer le bordereau et le courrier et les remettre à l'huissier**

Pour le Préfet et par délégation
le sous-préfet, secrétaire général adjoint
Christophe LE DROUMAGUET-PARIS

Envoyé en préfecture le 12/05/2026
Reçu en préfecture le 12/05/2026
Publié le
ID : 976-229850003-20260430-DL3004260097-DE

Envoyé en préfecture le 12/05/2026
Reçu en préfecture le 12/05/2026
Publié le
ID : 976-229850003-20260430-DL3004260097-DE

PRÉFET
DE MAYOTTE
Liberté
Égalité
Fraternité

Le Secrétariat Général

DÉPARTEMENT DE MAYOTTE
SERVICE DE L'ASSEMBLÉE
CONSEIL DÉPARTEMENTAL

06 MAR. 2026

Mamoudzou, le 6 mars 2026

Le préfet de Mayotte
Délégué du Gouvernement

à

Monsieur le président du Conseil départemental

BP 101

97600 MAMOUDZOU

Objet : Consultation de l'assemblée de Mayotte sur le projet de loi relatif à la mise en place de l'allocation de solidarité unifiée.

P. Jointe : Le projet de loi, l'exposé des motifs et l'étude d'impact.

J'ai l'honneur de vous transmettre, ci-joint, copie du projet de loi visé en objet.

Conformément à l'article L. 7311-1 du code général des collectivités territoriales, je vous serais obligé de bien vouloir recueillir l'avis de l'assemblée sur ce texte.

Je vous remercie de bien vouloir nous le transmettre par messagerie aux adresses suivantes :

secretariat-sg@mayotte.gouv.fr
consultation@mayotte.gouv.fr

Je vous rappelle que l'avis du conseil départemental est à notifier expressément sous délai de **1 Mois** en cas d'urgence sur demande du représentant de l'État.

Sans réponse à l'issue de ce délai, l'avis est réputé acquis.

Pour le Préfet et par délégation
le sous-préfet, secrétaire général adjoint

Christophe LE DROUMAGUET-PARIS

Envoyé en préfecture le 12/05/2026
Reçu en préfecture le 12/05/2026
Publié le
ID : 976-229850003-20260430-DL3004260097-DE

Envoyé en préfecture le 12/05/2026
Reçu en préfecture le 12/05/2026
Publié le
ID : 976-229850003-20260430-DL3004260097-DE

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère du travail et des solidarités

Projet de loi
créant l'allocation de solidarité unifiée et garantissant un gain au travail

NOR : TRSX2605532L/Rose-1

EXPOSÉ DES MOTIFS

La France bénéficie d'un dispositif de solidarité extrêmement développé. Notre système d'aides sociales ne compte pas moins de 15 prestations monétaires de solidarité : dix minima sociaux – au premier rang desquels le revenu de solidarité active (RSA), l'allocation aux adultes handicapés (AAH), le minimum vieillesse et l'allocation de solidarité spécifique (ASS) –, la prime d'activité, les aides personnelles au logement, le chèque énergie, et pour les jeunes adultes les bourses étudiantes sur critères sociaux et l'allocation du contrat d'engagement jeunes. Le tout représente un total de dépenses de près de 60 Md€ par an, soit un peu moins de 2,5 % du PIB.

Tel qu'il est aujourd'hui conçu, ce système soutient effectivement le niveau de vie de 20 millions de personnes aux revenus modestes (près de trois personnes sur dix). Sans lui, le nombre de personnes vivant sous le seuil de pauvreté ne serait pas de 9,8 millions, mais d'environ 13 millions. L'intensité de la pauvreté, c'est-à-dire l'écart moyen entre le niveau de vie des personnes pauvres et le seuil de pauvreté, est largement réduite par la solidarité nationale (presque de moitié) pour ceux qui restent sous ce seuil.

Les taux de pauvreté des familles monoparentales, des familles nombreuses, des jeunes de moins de 20 ans et des personnes handicapées de 15 ans ou plus (y compris les personnes âgées) sont ceux qui diminuent le plus sous l'effet de la redistribution.

Ce système de solidarité s'articule avec une politique publique d'accompagnement des personnes vers l'insertion sociale et professionnelle, qui fait intervenir de nombreux acteurs publics, associatifs et privés, au premier rang desquels les Départements, chefs de file de l'action sociale.

Néanmoins, construit par ajouts successifs, notre système de solidarité s'est complexifié au fil du temps, au point d'en être devenu illisible. Cette illisibilité tient fondamentalement à deux éléments :

– il existe aujourd'hui autant de façons de mesurer les ressources (c'est-à-dire autant de « bases ressources »), et de façons de prendre en compte les membres d'un foyer, qu'il y a de prestations ;

Envoyé en préfecture le 12/05/2026
Reçu en préfecture le 12/05/2026
Publié le
ID : 976-229850003-20260430-DL3004260097-DE

– les prestations de solidarité interagissent les unes avec les autres, de façon parfois non maîtrisée, car le système de solidarité n'a jamais été pensé dans sa globalité.

Les règles auxquelles obéissent nos prestations de solidarité sont complexes, varient d'une prestation à l'autre, sans qu'aucune cohérence d'ensemble ne se dégage, donnant lieu à des différences de traitement difficiles à justifier sur le plan de l'équité.

L'illisibilité de notre système de solidarité a de graves conséquences :

– du point de vue du citoyen, elle génère d'une part du non-recours, d'autre part elle mine l'adhésion à notre système de solidarité en laissant penser que les abus sont possibles et fréquents ;

– du point de vue de l'administration, elle fait intervenir de nombreux organismes gestionnaires, y compris pour la collecte des informations, le calcul des droits et le versement des prestations. Ce fonctionnement éclaté est source de ruptures de droits lors d'un changement de situation ou de la transition d'une prestation à l'autre ;

– du point de vue du décideur politique, elle fait courir le risque qu'une action engagée n'atteigne pas son but ou occasionne des effets indésirables non anticipés.

Enfin, en complément des prestations de niveau national, un ensemble d'aides locales sont attribuées par des collectivités territoriales ou leurs groupements à des foyers, sous conditions de ressources ou de statut. Ces aides sociales locales sont très différentes d'un territoire à l'autre, d'un département ou d'une région à l'autre. Cette diversité se manifeste à la fois dans le montant et dans la forme des aides. Sans remettre en cause la liberté des collectivités territoriales dans la création et l'attribution de ces aides, leur manque d'articulation avec les prestations servies au niveau national peut nuire à la lisibilité, la cohérence et l'encouragement au travail du système de solidarité. Pour y remédier, de nombreuses collectivités cherchent d'ores et déjà à s'appuyer sur une référence unique, commune avec des prestations servies au niveau national, pour définir l'éligibilité et le calcul de leurs aides locales, mais cette pratique n'est pas généralisée.

Un second constat est celui que notre système de solidarité national assure dans la quasi-totalité des cas que l'exercice d'une activité professionnelle procure un revenu supérieur au seul montant des prestations sociales nationales, mais, en raison de l'empilement de dispositifs insuffisamment coordonnés, ce gain demeure très inégal selon la composition familiale, la situation de logement – souvent au détriment des locataires – et le niveau de revenu. Ce gain au travail peut parfois être insuffisant, puisque l'augmentation du temps de travail ou des revenus d'activité ne se traduit pas nécessairement par une progression significative du revenu disponible, en regard de coûts supplémentaires que peut induire une reprise d'emploi ou un surcroît d'activité.

Le présent projet de loi traduit la volonté du Gouvernement, conjointe avec celle de nombreux groupes politiques représentés au Parlement, de mieux lutter contre la pauvreté en articulant mieux nos principales prestations, avec :

– un objectif de solidarité : apporter un soutien financier aux ménages modestes ;

Envoyé en préfecture le 12/05/2026
Reçu en préfecture le 12/05/2026
Publié le
ID : 976-229850003-20260430-DL3004260097-DE

NOR : TRSX2605532L/Rose-1

– un double objectif de lisibilité : permettre à chacun de comprendre et accéder facilement à l'ensemble de ses droits et à une information consolidée sur les versements dont il bénéficie ; permettre aux gestionnaires et financeurs d'aides et allocations d'accéder à une information harmonisée sur les revenus d'un foyer ;

– un objectif d'équité : traiter l'ensemble des situations selon des critères clairs et reconnus par tous, pour en finir avec un ensemble d'idées reçues mais aussi d'iniquités cachées ;

– un objectif de gain au travail : garantir que dans toutes les configurations (familiales, de logement), notre système de solidarité garantit à chaque foyer un gain suffisamment important lorsqu'un de ses membres débute une activité professionnelle rémunérée, ou tire d'une telle activité une part plus importante de ses revenus.

Ces quatre objectifs complémentaires s'inscrivent dans une ambition commune et structurante : lutter contre la pauvreté par le gain systématique à l'activité.

Le projet de loi complète la réforme récente de la solidarité à la source, c'est-à-dire le pré-remplissage automatique des déclarations trimestrielles de ressources (DTR) des bénéficiaires du RSA et de la prime d'activité, qui vise à simplifier les démarches, à limiter les erreurs et à garantir le versement du juste droit, tout en facilitant la gestion pour les administrations et en réduisant les risques de fraude ou de trop-perçu. Pour les APL, une réforme simplificatrice majeure a été achevée en 2023 pour les calculer sur le fondement des revenus contemporains des allocataires et *via* l'automatisation de la récupération des revenus.

Il repose sur les travaux menés depuis 2017 d'abord sur le revenu universel d'activité, puis la solidarité à la source, dans le cadre de plusieurs missions d'analyse. Il s'inspire très fortement des travaux de la mission « flash », conduite à l'été 2025 pour la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale par Mesdames les Députées Nathalie Colin-Osterlé et Sandrine Runel, *L'opportunité et les modalités de la création d'une allocation sociale unique*. D'autres rapports de parlementaires avaient également abordé cette question, comme celui de M^me^ Christine Le Nabour avec M. Julien Damon, *La juste prestation*, en septembre 2018.

Le texte pose les bases d'une nouvelle allocation de solidarité unifiée, consacre le principe d'un gain au travail systématique, lisible et homogène dans toutes les situations, crée un compte social unique (CSU) pour chaque foyer, et fixe l'obligation aux collectivités territoriales et à leurs groupements, dans le plein respect de leur libre administration, de mieux articuler les aides sociales extra-légales qu'elles créent avec le reste du système de solidarité.

Ce projet de loi constitue une base de travail, dont la concertation avec les principaux acteurs (parlementaires, formations politiques, organisations syndicales et patronales, collectivités territoriales, associations de lutte contre la pauvreté) doit se poursuivre, en amont de la discussion parlementaire, et pendant son examen.

Envoyé en préfecture le 12/05/2026
Reçu en préfecture le 12/05/2026
Publié le
ID : 976-229850003-20260430-DL3004260097-DE

NOR : TRSX2605532L/Rose-1

L'article 1er crée l'allocation de solidarité unifiée (ASU).

Cette allocation comprend le revenu de solidarité active (RSA), la prime d'activité (PA) et les aides personnelles au logement (APL). Elle crée une « base ressources » unifiée nommée « revenu social de référence », c'est-à-dire unifie la manière dont sont prises en compte les ressources d'un foyer pour le calcul de l'allocation, ainsi que les règles de détermination de la composition du foyer.

L'article 2 tire les conséquences de la création de l'ASU sur les dispositions légales encadrant les prestations qu'elle unifie. En particulier, il assigne aux APL un nouvel objectif de politique publique, en plus de la solvabilisation des locataires et de la limitation du taux d'effort : contribuer à la garantie d'un gain équitable au travail.

L'article 3 instaure le principe du gain systématique et significatif au travail, en prévoyant que notre système de solidarité doit garantir dans toutes les configurations familiales et de logement une supériorité significative des revenus d'un foyer dont l'un des membres travaille. L'objectif est que l'activité soit toujours plus rémunératrice que le seul bénéfice de la solidarité. Le gouvernement devra présenter chaque année au Parlement un rapport démontrant le respect de ce principe et, s'il identifie des situations dans lesquelles il n'est pas respecté, devra proposer d'y remédier en faisant évoluer les règles des prestations concernées.

L'article 4 crée le compte social unique, téléservice dans lequel toute personne pourra retrouver l'ensemble des ressources de son foyer, pourra simuler ses droits aux allocations et, surtout, anticiper l'impact d'une augmentation de revenus d'activité sur ses ressources via un simulateur de reprises ou d'augmentation de l'activité. À terme, il offrira également aux collectivités l'accès aux ressources et au revenu social de référence des bénéficiaires qu'elles accompagnent, renforçant ainsi la cohérence et l'efficacité des politiques locales de lutte contre la pauvreté.

L'article 5 fixe l'obligation aux collectivités territoriales, dans le plein respect du principe de libre administration, de tenir compte, pour l'attribution des aides locales, du revenu social de référence et de ne plus verser d'aides sur un simple critère de statut de bénéficiaire d'une prestation nationale.

Les articles 6 et 7 prévoient l'application des dispositions du projet de loi à Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon.

L'article 8 prévoit, compte tenu de l'ampleur du chantier technique, une entrée en vigueur de la réforme au 1er janvier 2030, à l'exception du compte social unique qui pourra être mis en œuvre dès 2027.

Envoyé en préfecture le 12/05/2026
Reçu en préfecture le 12/05/2026
Publié le
ID : 976-229850003-20260430-DL3004260097-DE

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère du travail et des solidarités

Projet de loi
créant l'allocation de solidarité unifiée et garantissant un gain au travail

NOR : TRSX2605532L/Rose-1

CHAPITRE IER
ALLOCATION DE SOLIDARITE UNIFIEE

Article 1er

Au titre VI du livre II du code de l'action sociale et des familles, il est inséré un chapitre préliminaire ainsi rédigé :

« *CHAPITRE PRELIMINAIRE*
« ***ALLOCATION DE SOLIDARITE UNIFIEE***

« *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. A 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. »

« *Art. L. 260-2.* – L'allocation de solidarité unifiée comprend :

« 1° Le revenu de solidarité active mentionné à l'article L. 262-1 ;

« 2° La prime d'activité mentionnée à l'article L. 842-1 du code de la sécurité sociale, composée de :

« *a)* L'ensemble des éléments définis à l'article L. 842-3 du même code, à l'exception de la bonification de cette prime ;

« *b)* La bonification mentionnée à ce même article ;

« 3° Les aides personnelles au logement mentionnées à l'article L. 821-1 du code de la construction et de l'habitation.

Envoyé en préfecture le 12/05/2026
Reçu en préfecture le 12/05/2026
Publié le
ID : 976-229850003-20260430-DL3004260097-DE

« Chacune des prestations mentionnées aux 1° à 3° est versée au demandeur qui remplit les conditions légales d'attribution de la prestation concernée. »

« *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 règlementaire, 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. »

Article 2

I. – Le code de l'action sociale et des familles est ainsi modifié :

1° L'article L. 115-2 est ainsi modifié :

a) Au deuxième alinéa, les mots : « Le revenu de solidarité active, » sont remplacés par les mots : « L'allocation de solidarité unifiée, qui comprend le revenu de solidarité active » ;

b) Le troisième alinéa est ainsi modifié :

– à la première phrase, le mot : « Il » est remplacé par le mot : « Elle » ;

– la seconde phrase est ainsi rédigée : « Les droits et devoirs du bénéficiaire de la prestation mentionnée au 1° de l'article L. 260-2 sont définis à la section 3 du chapitre II du titre VI du livre II du code de l'action sociale et des familles. »

2° Les deuxième à dernier alinéas de l'article L. 262-3 du code de l'action sociale et des familles sont supprimés.

Envoyé en préfecture le 12/05/2026
Reçu en préfecture le 12/05/2026
Publié le
ID : 976-229850003-20260430-DL3004260097-DE

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 » ;

III. – L'article L. 842-4 du code de la sécurité sociale est abrogé.

CHAPITRE II
GAIN AU TRAVAIL

Article 3

Le titre VI du livre II du code de l'action sociale et des familles est complété par un chapitre VII ainsi rédigé :

« *CHAPITRE VII*
« *ASSURANCE D'UN GAIN AU TRAVAIL*

« *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. Pour le calcul des ressources des deux foyers, sont pris en compte, dans des conditions précisées par décret :

« 1° L'ensemble des prestations et aides sociales en espèces non contributives, à l'exclusion de certaines prestations et aides sociales à raison de leur finalité sociale particulière ;

« 2° Le cas échéant, les revenus de nature professionnelle ou qui en tiennent lieu. »

« *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.

« 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. »

Envoyé en préfecture le 12/05/2026
Reçu en préfecture le 12/05/2026
Publié le
ID : 976-229850003-20260430-DL3004260097-DE

NOR : TRSX2605532L/Rose-1

CHAPITRE III
COMPTE SOCIAL UNIQUE

Article 4

Le titre Ier du livre Ier du code de la sécurité sociale est ainsi modifié :

1° Après la première phrase du douzième alinéa de l'article L. 114-12-1, est insérée la phrase : « Il comporte également les informations relatives au revenu social de référence de leur foyer, à l'allocation de solidarité unifiée dont ils bénéficient et à ses prestations constitutives au sens de l'article L. 260-3 du code de l'action sociale et des familles. » ;

2° Après le chapitre IV *quater*, il est inséré un chapitre IV *quinquies* ainsi rédigé :

« *CHAPITRE IV* QUINQUIES
« ***COMPTE SOCIAL UNIQUE***

« *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° 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

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

« Les modalités d'application du présent article sont définies par décret en Conseil d'Etat pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés. Ce décret fixe notamment les modalités de mise en œuvre du téléservice « Compte social unique », y compris les conditions de collecte et de transmission des données qui y figurent, ainsi que les modalités d'accès à ces données par les administrations mentionnées aux alinéas précédents. »

Article 5

Le titre VI du livre II du code de l'action sociale et des familles est complété par un chapitre VIII ainsi rédigé :

Envoyé en préfecture le 12/05/2026
Reçu en préfecture le 12/05/2026
Publié le
ID : 976-229850003-20260430-DL3004260097-DE

NOR : TRSX2605532L/Rose-1

« *CHAPITRE VIII*
« ***AIDE SOCIALE MISE EN ŒUVRE PAR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES ET LEURS GROUPEMENTS***

« *Art. L. 268.* – Les aides sociales à caractère individuel et les avantages tarifaires dans l'accès à un service public mentionnées à l'article L. 1111-5 du code général des collectivités territoriales, à l'exception des aides d'urgence, institués par les collectivités territoriales, leurs établissements publics, les groupements de collectivités et les organismes chargés de la gestion d'un service public à compter de l'entrée en vigueur de la loi n° [NOR : TRSX2605532L] du …. instituant l'allocation de solidarité unifiée, ne peuvent être attribués sur le seul fondement de l'attestation d'éligibilité de l'intéressé à une autre prestation ou aide nationale contribuant aux objectifs susmentionnés ou à un revenu de remplacement. Lorsqu'ils sont attribués sur conditions de ressources, ils tiennent compte, pour l'évaluation de ces ressources, du revenu social de référence mentionné à l'article L. 260-3. »

CHAPITRE IV
DISPOSITIONS RELATIVES A L'OUTRE-MER

Article 6

L'article 23-2 de l'ordonnance n° 96-1122 du 20 décembre 1996 relative à l'amélioration de la santé publique, à l'assurance maladie, maternité, invalidité et décès, au financement de la sécurité sociale à Mayotte et à la caisse de sécurité sociale de Mayotte est complété par un III ainsi rédigé :

« III. – L'article L. 114-26 du code de la sécurité sociale est applicable à Mayotte. »

Article 7

Au II de l'article 13-2 de l'ordonnance n° 77-1102 du 26 septembre 1977 portant extension et adaptation au département de Saint-Pierre-et-Miquelon de diverses dispositions relatives aux affaires sociales, les mots : « ainsi que l'article L. 114-26 du même code » sont ajoutés après les mots : « code de la sécurité sociale ».

CHAPITRE V
DISPOSITIONS FINALES

Article 8

La présente loi entre en vigueur à une date fixée par décret et, au plus tard, le 1er janvier 2030, à l'exception de son article 4 qui entre en vigueur à une date fixée par décret et, au plus tard, le 1er janvier 2027.

Envoyé en préfecture le 12/05/2026
Reçu en préfecture le 12/05/2026
Publié le
ID : 976-229850003-20260430-DL3004260097-DE

Envoyé en préfecture le 12/05/2026
Reçu en préfecture le 12/05/2026
Publié le
ID : 976-229850003-20260430-DL3004260097-DE

PREMIER MINISTRE
Liberté
Égalité
Fraternité

ÉTUDE D'IMPACT

PROJET DE LOI

créant l'allocation de solidarité unifiée et garantissant un gain au travail

NOR : TRSX2605532L/Rose-1

24 février 2026

Envoyé en préfecture le 12/05/2026
Reçu en préfecture le 12/05/2026
Publié le
ID : 976-229850003-20260430-DL3004260097-DE

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION GENERALE ____ 3

TABLEAU SYNOPTIQUE DES CONSULTATIONS ____ 8

TABLEAU SYNOPTIQUE DES MESURES D'APPLICATION ____ 10

TABLEAU D'INDICATEURS ____ 11

CHAPITRE 1ER – ALLOCATION DE SOLIDARITE UNIFIEE ____ 12

Articles 1er et 2 : Création de l'allocation de solidarité unifiée et article de coordination ____ 12

CHAPITRE II – ASSURANCE D'UN GAIN AU TRAVAIL ____ 36

Article 3 : Assurance d'un gain au travail ____ 36

CHAPITRE III – CREATION D'UN COMPTE SOCIAL UNIQUE ____ 50

Article 4 : Création du compte sociale unique ____ 50

Article 5 : Utilisation du revenu social de référence pour l'attribution des aides locales ____ 60

CHAPITRE IV – DISPOSITIONS FINALES ____ 76

Article 8 : Dispositions finales ____ 78

Envoyé en préfecture le 12/05/2026
Reçu en préfecture le 12/05/2026
Publié le
ID : 976-229850003-20260430-DL3004260097-DE

INTRODUCTION GENERALE

La France bénéficie d'un dispositif de solidarité extrêmement développé. Notre système d'aides sociales ne compte pas moins de 15 prestations monétaires de solidarité : 10 minima sociaux – au premier rang desquels le revenu de solidarité active (RSA), l'allocation aux adultes handicapés (AAH), le minimum vieillesse et l'allocation de solidarité spécifique (ASS) –, la prime d'activité, les aides personnelles au logement, le chèque énergie, et pour les jeunes adultes les bourses étudiantes sur critères sociaux et l'allocation du contrat d'engagement jeunes. Le tout représente un total de dépenses de près de 60 Md€ par an, soit un peu moins de 2,5 % du PIB.

Tel qu'il est aujourd'hui conçu, ce système soutient effectivement le niveau de vie de 20 millions de personnes aux revenus modestes (près de trois personnes sur dix). Sans lui, le nombre de personnes vivant sous le seuil de pauvreté ne serait pas de 9,8 millions, mais d'environ 13 millions. L'intensité de la pauvreté, c'est-à-dire l'écart moyen entre le niveau de vie des personnes pauvres et le seuil de pauvreté, est largement réduite par la solidarité nationale (presque de moitié) pour ceux qui restent sous ce seuil.

Les taux de pauvreté des familles monoparentales, des familles nombreuses, des jeunes de moins de 20 ans et des personnes handicapées de 15 ans ou plus (y compris les personnes âgées) sont ceux qui diminuent le plus sous l'effet de la redistribution.

Ce système de solidarité s'articule avec une politique publique d'accompagnement des personnes vers l'insertion sociale et professionnelle, qui fait intervenir de nombreux acteurs publics, associatifs et privés, au premier rang desquels les Départements, chefs de file de l'action sociale.

Néanmoins, construit par ajouts successifs, notre système de solidarité s'est complexifié au fil du temps, au point d'en être devenu illisible. Cette illisibilité tient fondamentalement à deux éléments :

il existe aujourd'hui autant de façons de mesurer les ressources (c'est-à-dire autant de « bases ressources »), et de façons de prendre en compte les membres d'un foyer, qu'il y a de prestations ;

les prestations de solidarité interagissent les unes avec les autres, de façon parfois non maîtrisée, car le système de solidarité n'a jamais été pensé dans sa globalité.

Les règles auxquelles obéissent nos prestations de solidarité sont complexes, varient d'une prestation à l'autre, sans qu'aucune cohérence d'ensemble ne se dégage, donnant lieu à des différences de traitement difficiles à justifier sur le plan de l'équité.

Envoyé en préfecture le 12/05/2026
Reçu en préfecture le 12/05/2026
Publié le
ID : 976-229850003-20260430-DL3004260097-DE

L'illisibilité de notre système de solidarité a de graves conséquences :

du point de vue du citoyen, elle génère d'une part du non-recours, d'autre part elle mine l'adhésion à notre système de solidarité en laissant penser que les abus sont possibles et fréquents ;

du point de vue de l'administration, elle fait intervenir de nombreux organismes gestionnaires, y compris pour la collecte des informations, le calcul des droits et le versement des prestations. Ce fonctionnement éclaté est source de ruptures de droits lors d'un changement de situation ou de la transition d'une prestation à l'autre ;

du point de vue du décideur politique, elle fait courir le risque qu'une action engagée n'atteigne pas son but ou occasionne des effets indésirables non anticipés.

Enfin, en complément des prestations de niveau national, un ensemble d'aides locales sont attribuées par des collectivités territoriales ou leurs groupements à des foyers, sous conditions de ressources ou de statut. Ces aides sociales locales sont très différentes d'un territoire à l'autre, d'un département ou d'une région à l'autre. Cette diversité se manifeste à la fois dans le montant et dans la forme des aides. Sans remettre en cause la liberté des collectivités territoriales dans la création et l'attribution de ces aides, leur manque d'articulation avec les prestations servies au niveau national peut nuire à la lisibilité, la cohérence et l'encouragement au travail du système de solidarité. Pour y remédier, de nombreuses collectivités cherchent d'ores et déjà à s'appuyer sur une référence unique, commune avec des prestations servies au niveau national, pour définir l'éligibilité et le calcul de leurs aides locales, mais cette pratique n'est pas généralisée.

Un second constat est celui que notre système de solidarité national assure dans la quasi-totalité des cas que l'exercice d'une activité professionnelle procure un revenu supérieur au seul montant des prestations sociales nationales, mais, en raison de l'empilement de dispositifs insuffisamment coordonnés, ce gain demeure très inégal selon la composition familiale, la situation de logement – souvent au détriment des locataires – et le niveau de revenu. Ce gain au travail peut parfois être insuffisant, puisque l'augmentation du temps de travail ou des revenus d'activité ne se traduit pas nécessairement par une progression significative du revenu disponible, en regard de coûts supplémentaires que peut induire une reprise d'emploi ou un surcroît d'activité.

Le présent projet de loi traduit la volonté du Gouvernement, conjointe avec celle de nombreux groupes politiques représentés au Parlement, de mieux lutter contre la pauvreté en articulant mieux nos principales prestations, avec :

un objectif de solidarité : apporter un soutien financier aux ménages modestes ;

Envoyé en préfecture le 12/05/2026
Reçu en préfecture le 12/05/2026
Publié le
ID : 976-229850003-20260430-DL3004260097-DE

un double objectif de lisibilité : permettre à chacun de comprendre et accéder facilement à l'ensemble de ses droits et à une information consolidée sur les versements dont il bénéficie ; permettre aux gestionnaires et financeurs d'aides et allocations d'accéder à une information harmonisée sur les revenus d'un foyer ;

un objectif d'équité : traiter l'ensemble des situations selon des critères clairs et reconnus par tous, pour en finir avec un ensemble d'idées reçues mais aussi d'iniquités cachées ;

un objectif de gain au travail : garantir que dans toutes les configurations (familiales, de logement), notre système de solidarité garantit à chaque foyer un gain suffisamment important lorsqu'un de ses membres débute une activité professionnelle rémunérée, ou tire d'une telle activité une part plus importante de ses revenus.

Ces quatre objectifs complémentaires s'inscrivent dans une ambition commune et structurante : lutter contre la pauvreté par le gain systématique à l'activité.

Le projet de loi complète la réforme récente de la solidarité à la source, c'est-à-dire le pré-remplissage automatique des déclarations trimestrielles de ressources (DTR) des bénéficiaires du RSA et de la prime d'activité, qui vise à simplifier les démarches, à limiter les erreurs et à garantir le versement du juste droit, tout en facilitant la gestion pour les administrations et en réduisant les risques de fraude ou de trop-perçu. Pour les APL, une réforme simplificatrice majeure a été achevée en 2023 pour les calculer sur le fondement des revenus contemporains des allocataires et *via* l'automatisation de la récupération des revenus.

Il repose sur les travaux menés depuis 2017 d'abord sur le revenu universel d'activité, puis la solidarité à la source, dans le cadre de plusieurs missions d'analyse. Il s'inspire très fortement des travaux de la mission « flash », conduite à l'été 2025 pour la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale par Mesdames les Députées Nathalie Colin-Osterlé et Sandrine Runel, *L'opportunité et les modalités de la création d'une allocation sociale unique*. D'autres rapports de parlementaires avaient également abordé cette question, comme celui de M^me^ Christine Le Nabour avec M. Julien Damon, *La juste prestation*, en septembre 2018.

Le texte pose les bases d'une nouvelle allocation de solidarité unifiée, consacre le principe d'un gain au travail systématique, lisible et homogène dans toutes les situations, crée un compte social unique (CSU) pour chaque foyer, et fixe l'obligation aux collectivités territoriales et à leurs groupements, dans le plein respect de leur libre administration, de mieux articuler les aides sociales extra-légales qu'elles créent avec le reste du système de solidarité.

Envoyé en préfecture le 12/05/2026
Reçu en préfecture le 12/05/2026
Publié le
ID : 976-229850003-20260430-DL3004260097-DE

Ce projet de loi constitue une base de travail, dont la concertation avec les principaux acteurs (parlementaires, formations politiques, organisations syndicales et patronales, collectivités territoriales, associations de lutte contre la pauvreté) doit se poursuivre, en amont de la discussion parlementaire, et pendant son examen.

L'article 1er crée l'allocation de solidarité unifiée (ASU).

Cette allocation comprend le revenu de solidarité active (RSA), la prime d'activité (PA) et les aides personnelles au logement (APL). Elle crée une « base ressources » unifiée nommée « revenu social de référence », c'est-à-dire unifie la manière dont sont prises en compte les ressources d'un foyer pour le calcul de l'allocation, ainsi que les règles de détermination de la composition du foyer.

L'article 2 tire les conséquences de la création de l'ASU sur les dispositions légales encadrant les prestations qu'elle unifie. En particulier, il assigne aux APL un nouvel objectif de politique publique, en plus de la solvabilisation des locataires et de la limitation du taux d'effort : contribuer à la garantie d'un gain équitable au travail.

L'article 3 instaure le principe du gain systématique et significatif au travail, en prévoyant que notre système de solidarité doit garantir dans toutes les configurations familiales et de logement une supériorité significative des revenus d'un foyer dont l'un des membres travaille. L'objectif est que l'activité soit toujours plus rémunératrice que le seul bénéfice de la solidarité. Le gouvernement devra présenter chaque année au Parlement un rapport démontrant le respect de ce principe et, s'il identifie des situations dans lesquelles il n'est pas respecté, devra proposer d'y remédier en faisant évoluer les règles des prestations concernées.

L'article 4 crée le compte social unique, téléservice dans lequel toute personne pourra retrouver l'ensemble des ressources de son foyer, pourra simuler ses droits aux allocations et, surtout, anticiper l'impact d'une augmentation de revenus d'activité sur ses ressources via un simulateur de reprises ou d'augmentation de l'activité. À terme, il offrira également aux collectivités l'accès aux ressources et au revenu social de référence des bénéficiaires qu'elles accompagnent, renforçant ainsi la cohérence et l'efficacité des politiques locales de lutte contre la pauvreté.

Envoyé en préfecture le 12/05/2026
Reçu en préfecture le 12/05/2026
Publié le
ID : 976-229850003-20260430-DL3004260097-DE

L'article 5 fixe l'obligation aux collectivités territoriales, dans le plein respect du principe de libre administration, de tenir compte, pour l'attribution des aides locales, du revenu social de référence et de ne plus verser d'aides sur un simple critère de statut de bénéficiaire d'une prestation nationale.

Les articles 6 et 7 prévoient l'application des dispositions du projet de loi à Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon.

L'article 8 prévoit, compte tenu de l'ampleur du chantier technique, une entrée en vigueur de la réforme au 1er janvier 2030, à l'exception du compte social unique qui pourra être mis en œuvre dès 2027.

Envoyé en préfecture le 12/05/2026
Reçu en préfecture le 12/05/2026
Publié le
ID : 976-229850003-20260430-DL3004260097-DE

TABLEAU SYNOPTIQUE DES CONSULTATIONS

Article	Objet de l'article	Consultations obligatoires	Consultations facultatives
1er	Création de l'allocation de solidarité unifiée	Conseil national d'évaluation des normes Conseil d'administration de la CNAF et de la CCMSA Conseil national de l'habitat	Associations de lutte contre la pauvreté Collectivités territoriales Allocataires, citoyens
2	Article de coordination	Sans objet.	Conseil national d'évaluation des normes Conseil d'administration de la CNAF et de la CCMSA Conseil national de l'habitat
3	Assurance d'un gain au travail	Conseil national d'évaluation des normes Conseil d'administration de la CNAF et de la CCMSA Conseil national de l'habitat	Sans objet.
4	Compte social unique	Conseil national d'évaluation des normes Conseil d'administration de la CNAF, de la CNAV et de la CCMSA Conseil national de l'habitat	Sans objet.
5	Utilisation du revenu social de référence dans l'attribution des aides locales	Conseil national d'évaluation des normes	Départements de France Conseil d'administration de la CNAF et de la CCMSA
6	Dispositions relatives à Mayotte	Conseil départemental de Mayotte	Sans objet.
7	Dispositions relatives à Saint-Pierre et Miquelon	Conseil territorial de St-Pierre et Miquelon	Sans objet.

Envoyé en préfecture le 12/05/2026
Reçu en préfecture le 12/05/2026
Publié le
ID : 976-229850003-20260430-DL3004260097-DE

Article	Objet de l'article	Consultations obligatoires	Consultations facultatives
8	Dispositions finales	Conseil national d'évaluation des normes Conseil d'administration de la CNAF, de la CNAV et de la CCMSA Conseil national de l'habitat	Associations de lutte contre la pauvreté Collectivités territoriales Allocataires, citoyens

Envoyé en préfecture le 12/05/2026
Reçu en préfecture le 12/05/2026
Publié le
ID : 976-229850003-20260430-DL3004260097-DE

TABLEAU SYNOPTIQUE DES MESURES D'APPLICATION

Article	Objet de l'article	Textes d'application	Administration compétente
1er	Création de l'allocation de solidarité unifiée	Décret en Conseil d'Etat	Direction générale de la cohésion sociale
2	Article de coordination	Décret en Conseil d'Etat	Direction générale de la cohésion sociale Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages
3	Principe de gain au travail	Décret simple	Direction générale de la cohésion sociale
4	Compte social unique	Décret en Conseil d'Etat	Direction de la Sécurité sociale
5	Utilisation du revenu social de référence dans l'attribution des aides locales	Sans objet.	Sans objet.
6	Dispositions relatives à Mayotte	Sans objet.	Sans objet.
7	Dispositions relatives à Saint-Pierre et Miquelon	Sans objet.	Sans objet.
8	Dispositions finales	Décret simple.	Direction générale de la cohésion sociale

Envoyé en préfecture le 12/05/2026
Reçu en préfecture le 12/05/2026
Publié le
ID : 976-229850003-20260430-DL3004260097-DE

TABLEAU D'INDICATEURS

Indicateur	Objectif et modalités de l'indicateur	Objectif visé (en valeur et/ou en tendance)	Horizon temporel de l'évaluation (période ou année)	Identification et objectif des dispositions concernées
Création d'emplois	Mesurer l'impact de l'ASU sur le taux d'emploi	30 000 à 50 000 emplois	2030	/
Taux de pauvreté monétaire	Mesurer l'impact de la création de l'ASU sur le taux de pauvreté	-0,5 points	2030	/

Envoyé en préfecture le 12/05/2026
Reçu en préfecture le 12/05/2026
Publié le
ID : 976-229850003-20260430-DL3004260097-DE

CHAPITRE 1ER – ALLOCATION DE SOLIDARITE UNIFIEE

Articles 1er et 2 : Création de l'allocation de solidarité unifiée et article de coordination

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

Une prestation sociale de solidarité (ou aide sociale ou minimum social) est une prestation monétaire, qui complète les ressources d'une personne – ou d'un ménage – pour lui permettre d'atteindre un revenu minimum garanti. La prestation est dite différentielle lorsque la diminution de l'aide avec le niveau de ressources se fait de façon continue, et non pas par palier. En pratique, l'aide se met à diminuer dès lors que les ressources monétaires du bénéficiaire franchissent un certain seuil (qui peut être nul) et elle s'éteint au-delà d'un plafond, appelé « point de sortie » de la prestation.

Les aides sociales de solidarité sont financées par l'impôt, suivant une logique d'assistance sociale, contrairement aux prestations sociales dites contributives, dont l'éligibilité est conditionnée au fait d'avoir cotisé, suivant une logique d'assurance sociale (pensions de retraite, allocations chômage, indemnités maladie, pensions d'invalidité, prestations familiales, etc.). Les autres prestations sociales non contributives, qui, comme les minimas sociaux, ne sont pas conditionnées au fait d'avoir cotisé, répondent à leurs logiques propres (autres que l'atteinte d'un revenu minimum), notamment la prime d'activité, mais aussi les prestations ayant vocation à solvabiliser les foyers au regard de charges fixes, telles que les aides au logement.

Fruit de l'histoire de notre modèle social qui s'est constitué par ajouts successifs, notre système de solidarité comprend aujourd'hui, au niveau national, pas moins de quinze prestations :

Envoyé en préfecture le 12/05/2026
Reçu en préfecture le 12/05/2026
Publié le
ID : 976-229850003-20260430-DL3004260097-DE

dix minima sociaux couvrent au total près de 7 millions de personnes (appartenant à 4,2 millions de foyers allocataires), soit une personne sur dix résidant en France. Le revenu de solidarité active (RSA) est le principal d'entre eux, mais il est loin d'être le seul : un peu moins de la moitié des bénéficiaires d'un minimum social touche le RSA (1,84 M en 2024), les autres – suivant leur situation – relèvent d'un autre minimum (notamment l'allocation aux adultes handicapés – 1,4 M de bénéficiaires – et l'allocation de solidarité pour les personnes âgées – 753 000 bénéficiaires) ;

la prime d'activité concerne 9 millions d'individus en 2023 (soit 1 personne sur 7 résidant en France) appartenant à 4,8 millions de foyers allocataires où au moins une personne travaille, mais dont le niveau de vie est modeste compte tenu de la faiblesse de leurs revenus d'activité ;

deux aides sont liées au logement : les aides personnelles au logement, qui soutiennent le revenu de 5,8 millions de ménages (13,3 millions de personnes, soit une personne sur cinq résidant en France), mais aussi le chèque énergie qui prend en charge les factures d'énergie ;

les prestations familiales, versée à 6,6 millions de ménages, apportent aux familles une aide compensant partiellement les dépenses engagées pour la subsistance et l'éducation des enfants. Deux grands types de prestations familiales peuvent être distingués : les aides à la naissance et au jeune enfant, et les aides à l'entretien de l'enfant ;

deux aides sont ciblées sur les jeunes adultes : l'allocation du contrat d'engagement jeunes, pour ceux qui sont sortis d'études (102 000 bénéficiaires), et les bourses sur critères sociaux, pour ceux qui sont étudiants ou lycéens (682 000 bénéficiaires).

Au total, il apparaît que trois personnes sur dix résidant en France, soit près de 20 millions de personnes, appartiennent à un ménage qui touche au moins l'une de ces quinze prestations sociales de solidarité. Pour l'année 2023, la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) recense 31,6 Md€ servis au titre des minima sociaux (dont 12,2 Md€ au titre du RSA), auxquels s'ajoutent 15,6 Md€ pour les aides au logement (APL, ALS et ALF), ainsi que 10,5 Md€ de prime d'activité, 1,6 Md€ pour le chèque énergie, 0,7 Md€ pour le contrat engagement jeunes, 2,4 Md€ de bourses du supérieur, et 34,1 Md€ pour les prestations familiales.[1]

Ces allocations sont parfois cumulables. Elles obéissent chacune à des règles différentes en matière d'éligibilité, de calcul et de prise en compte des ressources du ménage :

[1] Minima sociaux et prestations de solidarité. Ménages aux revenus modestes et redistribution, Drees, édition 2025.

Envoyé en préfecture le 12/05/2026
Reçu en préfecture le 12/05/2026
Publié le
ID : 976-229850003-20260430-DL3004260097-DE

le RSA, dont le cadre juridique est défini au chapitre II du titre VI du livre II du code de l'action sociale et des familles (CASF), est une allocation différentielle en faveur des foyers ayant de faibles ressources. Il est ouvert aux personnes de plus de 25 ans (et aux moins de 25 ans – RSA jeune – sous certaines conditions d'activité professionnelle minimale). Son montant maximal dépend de la configuration familiale. Un forfait logement est déduit de l'allocation si le bénéficiaire est logé gratuitement, s'il est propriétaire non accédant ou s'il reçoit une aide au logement ;

la prime d'activité (PA), dont le cadre juridique est défini au titre IV du livre VIII du code de la sécurité sociale (CSS), a remplacé à la fois le volet « activité » du RSA et la prime pour l'emploi en 2015 et vise à assurer que tout revenu d'activité supplémentaire touché par une personne qui perçoit par ailleurs d'autres prestations sociales de solidarité se traduise bien in fine par un surcroît de revenu disponible, même si les autres prestations diminuent avec le revenu d'activité. Il comprend une part familialisée, dont le montant est donc croissant avec le revenu d'activité du ménage jusqu'à ce que les ressources du ménage (hors prime d'activité) atteignent un certain montant, puis il décroît jusqu'à s'annuler lorsque ces ressources atteignent un autre montant, plus élevé (pour une personne seule, autour de 1,4 SMIC aujourd'hui, sachant que le point de sortie est repoussé à 1,5 SMIC après entrée en vigueur de la réforme sur la prime d'activité le 1e avril 2026). Son calcul intègre une bonification individuelle, calculée pour chaque actif présent au sein du ménage, qui est nul jusqu'à 0,5 SMIC, puis croissant entre 0,5 et 1 SMIC aujourd'hui. A partir du 1er avril 2026, la bonification individuelle sera croissante entre 0,5 et 1,15 SMIC. La prime d'activité est donc calibrée pour faire en sorte que, dans le cas d'un foyer touchant le RSA (et aucune autre prestation), tout euro supplémentaire de revenus du travail se traduise par une hausse nette du revenu disponible. Si son barème est directement lié à celui du RSA, la prime d'activité n'est pas réservée aux allocataires du RSA : elle est ouverte à tous les ménages dont un membre exerce une activité, salariée ou non, y compris s'il perçoit par ailleurs d'autres allocations. Elle est également ouverte aux jeunes de moins de 25 ans ;

Envoyé en préfecture le 12/05/2026
Reçu en préfecture le 12/05/2026
Publié le
ID : 976-229850003-20260430-DL3004260097-DE

les aides personnelles au logement (AL), dont le cadre juridique est défini au livre VIII du code de la construction et de l'habitation (CCH) couvrent une partie de la dépense de logement des ménages, qu'il s'agisse d'un loyer et de charges pour les locataires. Ces aides sont constituées en fait de trois prestations distinctes : l'aide personnalisée au logement (APL), qui s'adresse à toute personne locataire d'un logement conventionné ; l'allocation de logement familiale (ALF), qui s'adresse aux familles ayant à charge un enfant, un ascendant ou un proche parent infirme, ainsi qu'aux jeunes couples sans enfant à charge qui n'entrent pas dans le champ d'application de l'APL ; enfin, l'allocation de logement sociale (ALS), qui couvre toute personne disposant de faibles ressources et ne pouvant prétendre ni à l'APL ni à l'ALF. Le mode de calcul de ces trois prestations a été uniformisé (sauf pour les logements-foyers). Le montant de l'allocation dépend du montant du loyer, de la zone géographique d'habitation, de la configuration familiale et des ressources du ménage. De façon schématique, les aides au logement sont forfaitaires jusqu'à un certain plafond de revenu, fonction de la composition familiale, puis décroissantes avec le revenu.

La description des trois alinéas *supra* se cantonne aux prestations entrant dans le champ couvert par le projet d'allocation de solidarité unifiée. Elle ne détaille pas le fonctionnement des autres prestations de solidarité, en particulier l'allocation aux adultes handicapés (AAH) et l'allocation de solidarité pour les personnes âgées (ASPA), qui constituent les principaux minima sociaux en dehors de ceux concernés par l'ASU : au terme des travaux menés depuis 2019 (notamment des concertations conduites auprès de l'ensemble des parties prenantes) et compte tenu de leurs objectifs spécifiques, il est fait le choix de ne pas les inclure dans le champ de la présente réforme.

Créées pour répondre à des situations de précarité et de fragilité, les prestations sociales de solidarité constituent un filet de sécurité indispensable pour garantir un niveau de vie minimal à chacun. Notre système de prestations de solidarité constitue une partie majeure de notre système de redistribution socio-fiscal, au côté des prélèvements directs (impôts et cotisations) et des prestations familiales, en contribuant à hauteur de plus de 40 % à la réduction des inégalités de revenus de l'ensemble de la population (contre un peu plus de 20 % pour les prestations familiales, un peu moins de 40 % pour les prélèvements directs)[2].

[2] France Portrait édition social 2020, Insee Références

Envoyé en préfecture le 12/05/2026
Reçu en préfecture le 12/05/2026
Publié le
ID : 976-229850003-20260430-DL3004260097-DE

Centré par construction sur la partie de la population la plus modeste, il soutient aujourd'hui le niveau de vie de près trois personnes sur dix (plus de 20 millions de personnes) et diminue le taux de pauvreté de l'ordre de 5 points. Sans lui, le nombre de personnes vivant sous le seuil de pauvreté ne serait pas d'un peu plus de 9 millions, mais de près de 12,5 millions. Et il diminue sensiblement, presque de moitié, l'intensité de la pauvreté pour ceux qui restent sous ce seuil.

En revanche, notre système de soutien au revenu des ménages modestes a tellement crû en complexité au fil du temps qu'il en est devenu illisible. Chaque prestation a sa propre façon de prendre en compte les ressources. Les règles d'éligibilité et de calcul sont difficiles à comprendre et à maîtriser. Les règles du cumul, cumul partiel ou non-cumul entre prestations ajoutent encore à l'illisibilité d'ensemble. Les interactions entre les prestations engendrent souvent des différences de traitement difficiles à justifier du point de vue de l'équité, en particulier des situations où le gain effectif de revenu pour les personnes qui retrouvent un emploi ou travaillent davantage reste faible ou nul. Cette complexité a des conséquences en matière d'accès aux droits et d'adhésion à notre système de solidarité :

elle peut être à l'origine d'une partie des situations de non-accès des individus à leur juste droit, lorsque les allocataires potentiels ne connaissent tout simplement pas leurs droits ;

elle peut entraîner des difficultés de gestion, génératrices d'indus et de rappels, même si une partie d'entre eux sont la conséquence de changements rapides de situation familiale ou professionnelle ;

enfin, et surtout, en laissant penser que le cumul d'aides pourrait conduire des ménages inactifs à disposer d'un revenu plus important que celui d'un ménage de même composition mais dont les membres travaillent, elle mine l'adhésion à notre système de solidarité.

C'est à ces défauts majeurs que le présent projet de loi entend remédier.

1.2. Cadre constitutionnel

La mesure s'inscrit pleinement dans l'objectif du dixième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 qui dispose que : « La Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement » et du onzième alinéa selon lequel : « Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence ».

Envoyé en préfecture le 12/05/2026
Reçu en préfecture le 12/05/2026
Publié le
ID : 976-229850003-20260430-DL3004260097-DE

Le Conseil constitutionnel en a déduit en particulier l'obligation de mettre en œuvre une politique de solidarité nationale en faveur des personnes défavorisées (CC, 14 décembre 2023, n° 2023-858 DC, paragr. 28) et en faveur des familles (CC, 18 décembre 1997, n° 97-393 DC, cons. 33), ainsi que l'objectif de valeur constitutionnelle de « la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent » (CC, 20 mars 2014, n° 2014-691 DC, cons. 68).

Le législateur dispose toutefois d'une large marge d'appréciation pour décider des modalités concrètes de mise en œuvre de ces exigences. En particulier, il lui est à tout moment loisible, dans le domaine qui lui est réservé par l'article 34 de la Constitution, d'adopter, pour la réalisation ou la conciliation d'objectifs de nature constitutionnelle, des modalités nouvelles dont il lui appartient d'apprécier l'opportunité. Cependant, l'exercice de ce pouvoir ne saurait aboutir à priver de garanties légales des exigences de caractère constitutionnel (CC, 23 juillet 1999, n° 99-416 DC, cons. 4 à 6 ; CC, 14 décembre 2023, n° 2023-858 DC, paragr. 29).

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

L'article 4 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) prévoit que la politique sociale (pour certains de ses aspects, notamment la protection sociale ; art. 9 et 21) est une compétence partagée entre l'Union et les Etats membres.

La mise en place, le financement et les conditions d'éligibilité aux aides sociales est principalement du ressort des Etats membres, tandis que l'UE assure notamment la protection des droits des personnes qui se déplacent entre les États membres grâce à la coordination de la sécurité sociale (règlement (CEE) n°1408/71 du Conseil, du 14 juin 1971, relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non-salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté).

1.4. ÉLEMENTS DE DROIT COMPARE

Sans objet.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

Envoyé en préfecture le 12/05/2026
Reçu en préfecture le 12/05/2026
Publié le
ID : 976-229850003-20260430-DL3004260097-DE

Au nombre des principes fondamentaux de la sécurité sociale qu'il incombe au législateur de déterminer en vertu de l'article 34 de la Constitution figurent la détermination des catégories de prestations et de bénéficiaires que comporte un régime de sécurité sociale, ainsi que la nature des conditions que doivent remplir les prestataires, tandis que ressortit à la compétence du pouvoir réglementaire la fixation de leur contenu exact et de leur montant (Décision n° 72-74 L du 08 novembre 1972, Décision n° 2001-451 DC du 27 novembre 2001).

La refonte et la simplification du système de prestations de solidarité par la création d'une allocation de solidarité unifiée est de l'ordre des principes fondamentaux régissant l'aide sociale (CE, 1/4 SSR, 12 juin 1998, *Fédération des aveugles et handicapés visuels de France*, n° 188737, au Recueil ; CE, 1/2 SSR, 22 octobre 2003, *Groupe d'information et de soutien des immigrés et Ligue des droits de l'homme*, n° 248237, au Recueil Lebon ; CE, 1/4 CHR, 9 juillet 2018, *Département du Val d'Oise et Départements des Hauts-de-Seine*, n^{os} 407426, 408292, aux Tables du Recueil Lebon) et nécessite donc une intervention législative. En particulier, l'évolution des finalités des aides qu'elle intègre, la définition de l'allocation de solidarité unifiée et le principe de l'harmonisation des modalités de calcul des ressources du foyer relèvent du domaine de la loi (article 1er du présent projet).

Par ailleurs, des modifications de coordination sont nécessaires s'agissant de certaines dispositions législatives relatives aux prestations constitutives de l'ASU (article 2 du présent projet). En particulier, la possibilité de mieux valoriser, dans le cadre de l'ASU, les revenus tirés d'une activité professionnelle dans le calcul des droits aux aides au logement implique d'adjoindre aux objectifs assignés par le législateur à ces aides, à l'article L. 301-1 du CCH, une finalité, nouvelle et complémentaire, consistant à favoriser le début, la reprise ou l'accroissement d'une activité rémunérée.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Envoyé en préfecture le 12/05/2026
Reçu en préfecture le 12/05/2026
Publié le
ID : 976-229850003-20260430-DL3004260097-DE

La création de l'allocation de solidarité unifiée vise à faire de notre système social un tout articulé et cohérent, de façon à poursuivre avec plus d'efficacité son objectif de solidarité (apporter un soutien financier aux ménages modestes), tout en renforçant sa lisibilité (chacun doit pouvoir comprendre et accéder à ses droits facilement), l'équité de son fonctionnement (traiter l'ensemble des situations selon des critères clairs et reconnus par tous) et en assurant l'atteinte d'un objectif de gain au travail (pour les personnes susceptibles de travailler, faire en sorte que le travail paye systématiquement plus que le seul bénéfice de la solidarité nationale, et qu'il paye de façon équitable quelle que soit la situation familiale et de logement des personnes concernées).

Notre système de solidarité nationale se caractérise en effet par un manque d'articulation entre les prestations. Dans certaines circonstances, cette organisation peut conduire à une faible augmentation du revenu disponible des ménages alors même que les revenus issus d'une activité professionnelle s'accroissent.

Bien que notre système de solidarité assure que le travail paye dans la grande majorité des cas, ce gain au travail ne se réalise pas dans les mêmes proportions pour tout le monde, selon la configuration familiale et la situation de logement. En particulier, il demeure moins fort pour les locataires (et les propriétaires accédant), dont les aides personnelles au logement décroissent avec le revenu au-delà d'un certain niveau de ressources, que pour les propriétaires non-accédant. Cette différence de traitement tient :

au fait que les barèmes des différentes aides, bien que cumulables, n'ont pas été conçus dans une vision d'ensemble, si bien que les personnes touchant en même temps plusieurs de ces aides (typiquement les ménages modestes locataires touchant RSA, PA et AL) peuvent se trouver dans des situations où ces aides baissent en même temps, à la suite d'une augmentation de leurs revenus d'activité ;

à un barème des aides au logement ainsi construit que l'importance de leur dégressivité avec le revenu varie selon le montant de loyer payé et selon la composition du foyer.

A titre d'exemple, un couple avec deux enfants de 7 et 9 ans, vivant dans un appartement avec un loyer de 1 000 €, perçoit aujourd'hui de l'ordre de 1 500 € de prestations de solidarité par mois (RSA et APL) :

si un des deux parents reprend un emploi à plein temps au SMIC (un peu plus de 1 400€ nets par mois), ses ressources augmentent l'année suivante à environ 2 300€ (1 400 € de salaire + 900€ de prestations avec la prime d'activité et les APL), soit un gain de 800 € par rapport à la situation sans activité. Ainsi, pour 100€ de salaire net en plus, les ressources du foyer ont augmenté de 57€ ;

Envoyé en préfecture le 12/05/2026
Reçu en préfecture le 12/05/2026
Publié le
ID : 976-229850003-20260430-DL3004260097-DE

en revanche, si plus tard le salaire net du couple augmente à 1,5 SMIC (par exemple parce que l'autre parent a pris un emploi à mi-temps au SMIC), en raison de la baisse simultanée de la prime d'activité et des aides au logement, les ressources du foyer seront d'environ 2 600 €, soit un gain de 300€ seulement. Ainsi, pour 100€ de salaire net en plus, les ressources du foyer n'auront augmenté que de 43€.

Une disposition législative est ainsi nécessaire pour créer l'allocation de solidarité unifiée afin d'articuler les trois prestations que sont le revenu de solidarité active, la prime d'activité et les aides personnelles au logement et de garantir qu'elles favorisent l'augmentation des revenus lors d'une reprise d'activité ou de l'augmentation de la quotité de travail, tout en tenant compte des situations familiales et de logement des foyers. Ces objectifs sont ajoutés aux objectifs des aides personnelles au logement.

L'harmonisation des prestations faisant partie du champ de l'ASU doit passer par la possibilité d'évaluer la situation des foyers en termes de ressources sur des critères identiques. Cette harmonisation suppose d'établir une « base ressources » commune. Les aides personnelles au logement sont ainsi assises sur le revenu catégoriel, une base ressources fiscale, alors que le RSA et la prime d'activité sont assis sur une base sociale. À l'aune des objectifs de lisibilité et d'équité portés par la réforme, la base ressources à privilégier est celle du RSA, la plus large et la plus complète ; elle comprend notamment des ressources non imposables.

La multiplicité des aides et l'absence de complémentarité entre certaines d'entre elles peut également conduire à un défaut d'accès au juste droit. Ainsi en 2018, un tiers (34 %) des foyers éligibles au RSA seraient non-recourants chaque trimestre, et un sur cinq (20 %) le serait de façon pérenne trois trimestres consécutifs selon une étude de la DREES[3]. La création de l'ASU devrait permettre, en rendant le système de solidarité plus intelligible, de favoriser l'accès au juste droit.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Il aurait pu être envisagé de fusionner tout ou partie des allocations de solidarité existantes en une seule prestation. Cependant, cette solution n'apparaît pas la disposition la plus adaptée pour servir les objectifs de lisibilité et d'équité du système de l'aide sociale. En effet, celui-ci doit pouvoir répondre aux multiples spécificités des situations individuelles, tenant à l'âge, à la position sur le marché du travail, à la

[3] Hannafi, C., Le Gall, R., Omalek, L., Marc, C. (2022). Mesurer régulièrement le non-recours au RSA et à la prime d'activité : méthode et résultats. DREES, Les Dossiers de la DREES, 92.

Envoyé en préfecture le 12/05/2026
Reçu en préfecture le 12/05/2026
Publié le
ID : 976-229850003-20260430-DL3004260097-DE

configuration familiale, à la situation de logement, à la présence au sein du foyer d'une personne en situation de handicap...

Ainsi, une allocation unique ferait courir le risque d'une « dilution » de ces situations individuelles, et *in fine* de reproduire des iniquités. C'est le constat qui ressort notamment de la concertation institutionnelle et citoyenne, organisée par la délégation interministérielle à la prévention et la lutte contre la pauvreté, sur le revenu universel d'activité, menée en 2019. C'est également ce que relèvent les rapporteures de la mission « flash » de la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale en juillet 2025 : « les consultations des rapporteures montrent que l'idée de faire disparaître de nombreux instruments pour les fondre en une seule aide est unanimement rejetée par les bénéficiaires, les agents, les syndicats, les associations défendant les personnes fragiles, les bailleurs sociaux ».[4]

Par ailleurs, les travaux inter-administratifs préparatoires au présent projet de loi ont étudié l'opportunité d'étendre le champ de l'ASU à d'autres prestations de solidarité : l'allocation adulte handicapé (AAH, 1,4 million de ménages allocataires en juin 2025, 12,7 Md€ de dépenses en 2023), l'allocation de solidarité pour les personnes âgées (ASPA, 0,7 million de ménages allocataires, 3,5 Md€ de dépenses), l'allocation de solidarité spécifique (ASS, 0,3 million de ménages allocataires, 2,0 Md€ de dépenses), ou encore le revenu de solidarité outre-mer (RSO) et l'allocation veuvage.

Pour les raisons indiquées *supra*, l'intégration de l'AAH et de l'ASPA au sein de l'ASU n'est pas retenue par le présent projet de loi. S'agissant des autres allocations :

- l'intégration de l'ASS à l'ASU parait logique, en ce qu'elle permettrait de mettre fin à la coexistence, génératrice d'illisibilité et de nombreuses iniquités, de deux systèmes (RSA et ASS) qui partagent aujourd'hui le même objectif, dont le public ciblé est le même, mais qui appliquent des conditions d'éligibilité différentes et offrent des droits différents (notamment la validation de trimestres de retraite) ;
- le RSO s'apparente à une allocation de pré-retraite, créée en raison de la situation de l'emploi dans les DROM et des faibles perspectives d'insertion professionnelle du public visé par cette prestation. Cette allocation vise donc clairement des publics très éloignés de l'emploi, cumulant des handicaps sociaux lourds. Du fait de la spécificité de ce public, il a été décidé, lors de la création du RSA dans les DROM, de maintenir cette allocation. Dans le cadre

[4] Communication du 10 juillet 2025 de la mission flash de la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale sur l'opportunité et les modalités de la création d'une allocation sociale unique

Envoyé en préfecture le 12/05/2026
Reçu en préfecture le 12/05/2026
Publié le
ID : 976-229850003-20260430-DL3004260097-DE

d'une réforme qui porte l'ambition d'unifier notre système de solidarité en le rendant plus lisible, il semble logique que le RSO soit supprimé à l'horizon de la mise en place de l'ASU. Les personnes qui auraient pu bénéficier du RSO, soit déjà bénéficiaires, soit personnes nouvellement éligibles, seraient ainsi directement prises en charge par l'ASU ;

- l'intégration de l'allocation de veuvage dans l'ASU permettrait de simplifier les démarches pour la veuve/le veuf et d'améliorer le taux de recours, actuellement faible. Par ailleurs, le système pose des questions d'équité. L'AV vient soutenir temporairement les veuves et veufs les plus modestes n'ayant pas droit à une pension de réversion, mais c'est une prestation de solidarité qui reste conditionnée au fait d'être marié. Son montant ne tient pas compte de la taille de la famille.

Si l'intégration de ces allocations au sein de l'ASU reste possible, il a été préféré de renvoyer celle-ci à l'avenir, le présent projet de loi constituant d'ores et déjà une transformation majeure de notre système de solidarité.

3.2. OPTION RETENUE

Le présent projet de loi consiste en une unification du RSA, de la prime d'activité et des aides au logement en une allocation de solidarité unifiée, permettant :

de conserver des objectifs spécifiques de politique publique pour chaque prestation (par exemple, pour les aides au logement, le fait de permettre à chacun de vivre dans un logement décent) voire des modalités d'abattement des ressources et de versement spécifique (le mécanisme de tiers payant pour les aides personnelles au logement) ;

tout en unifiant l'essentiel des paramètres de calcul de ces aides, permettant la création d'une allocation de solidarité unifiée, composée :

d'un socle de revenu assorti des mêmes droits et des mêmes devoirs qu'aujourd'hui, qui garantira un revenu minimum permettant aux ménages aux ressources modestes à faire face à leurs dépenses hors logement ;

d'un supplément « logement », destiné à couvrir les dépenses de logement des ménages locataires modestes ;

d'un mécanisme supplémentaire de gain monétaire au travail familialisé, ainsi qu'une partie complémentaire individualisée, qui garantira, pour chaque individu, que le travail paye dans tous les cas.

Envoyé en préfecture le 12/05/2026
Reçu en préfecture le 12/05/2026
Publié le
ID : 976-229850003-20260430-DL3004260097-DE

L'articulation de ces composantes garantira que le travail paye dans tous les cas, de façon équitable (pour 100 euros de revenu d'activité supplémentaire, tout foyer verra ses ressources augmenter de 50€ minimum) quelle que soit la situation familiale et de logement des personnes concernées.

Pour ce faire, l'article 1er, après avoir rappelé le double objectif de l'allocation de solidarité unifiée (contribuer à la mise en œuvre de l'impératif national de lutte contre la pauvreté ; favoriser l'insertion sociale et professionnelle de ses bénéficiaires notamment en garantissant un gain monétaire net au travail), instaure, pour le calcul des allocations concernées par la réforme de l'ASU (revenu de solidarité active, prime d'activité, aide au logement), les principes suivants :

un revenu social de référence (RSR), c'est-à-dire une « base ressources » commune permettant de mesurer les ressources des individus pour calculer le montant des différentes aides incluses dans l'ASU auxquelles ils ont droit. Les bases ressources du RSA et de la prime d'activité sont aujourd'hui proches sans être totalement identiques. Elles se fondent sur le « montant net social » (MNS), défini par le décret n°2023-1378 du 28 décembre 2023 portant adaptation des dispositions relatives au revenu de solidarité active, à la prime d'activité et à la composition du bulletin de paie qui constituerait le socle de la base ressources de l'ASU. L'enjeu principal réside donc dans le passage, pour le calcul du supplément logement de l'ASU, de la base actuelle (qui est une base fiscale fondée sur les revenus nets catégoriels retenus pour l'établissement de l'impôt sur le revenu) à une base proche de celle du RSA (revenu social de référence), qui prend en compte non seulement les ressources imposables avant tout abattement mais aussi un champ de ressources plus large que les seules ressources imposables (les prestations familiales en particulier) ;

une période de référence au titre de laquelle sont pris en compte les différents revenus d'un foyer, qui pourra varier selon la prestation concernée, étant entendu qu'à ce stade, le projet de loi maintient la possibilité d'unifier les périodes de référence ou de retenir une période de référence propre au supplément « logement ». En tant que cette prestation vise, outre l'objectif de gain au travail, à couvrir des charges fixes de logement, une période de référence plus longue que celle retenue pour les deux autres prestations constitutives de l'ASU peut être justifiée. Les modalités de mise en œuvre du principe énoncé par le présent projet de loi seront définies à l'aune d'une étude analysant les conséquences d'une trimestrialisation de la base ressources de l'ASU sur la variabilité de l'aide au logement et du revenu disponible des foyers bénéficiaires de l'ASU ;

Envoyé en préfecture le 12/05/2026
Reçu en préfecture le 12/05/2026
Publié le
ID : 976-229850003-20260430-DL3004260097-DE

une manière unique de prendre en compte les membres d'un foyer. Dans le système actuel, le périmètre du foyer diffère pour les APL, le RSA et la PA sur plusieurs dimensions, notamment relatives à l'âge maximum de prise en compte des enfants comme personne à charge du déclarant et à la prise en compte des ascendants ou des personnes handicapées ;

la possibilité d'abattements spécifiques appliqués à certains revenus, afin de tenir compte de situations particulières (par exemple, la présence dans le foyer de personnes retraitées, ou encore d'étudiants ou d'apprentis) qui pourront varier selon la prestation retenue. Ainsi, le projet de loi permet au futur barème de l'ASU de prévoir des abattements destinés, comme c'est le cas aujourd'hui pour les APL, de prendre en compte des changements récents de situation impliquant une diminution ou une perte de ressources (passage à une situation de chômage ou de retraite en particulier), pour éviter des conséquences dommageables de ces événements sur la situation de logement.

Ainsi, l'ASU articule les différentes prestations et leurs barèmes respectifs. Les prestations continuent d'exister de manière distincte dans le cadre du système sous la forme de composantes spécifiques bien identifiées : un revenu minimum garanti, un mécanisme d'intéressement à l'activité et une composante de soutien à la dépense en logement des locataires les plus modestes, qui peuvent conserver des conditions d'éligibilité propres à leurs objectifs spécifiques (exemple du soutien au logement décent et stable). La réforme donnera la possibilité d'articuler le montant global des composantes de l'ASU et l'évolution de celui-ci en fonction de l'évolution des revenus du foyer.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne

Article 1er : Afin de créer l'allocation sociale unifiée le présent article modifie le titre VI du livre II du code de l'action sociale et des familles en y insérant un chapitre préliminaire. Il introduit ainsi trois nouveaux articles : le 260-1 créant l'allocation de solidarité unifiée, et en fixant ces objectifs par la modification du L. 115-1 du même code. Le 260-2 définissant la composition de cette allocation. L'article 260-3 crée la base ressources unique aux trois prestations que sont le revenu social de solidarité, la prime d'activité et les aides personnelles au logement.

Envoyé en préfecture le 12/05/2026
Reçu en préfecture le 12/05/2026
Publié le
ID : 976-229850003-20260430-DL3004260097-DE

Article 2 : L'article L. 115-2 du code de l'action sociale et des familles est modifié.

Les deuxième à dernier alinéas de l'article L. 262-3 du code de l'action sociale et des familles (base ressources du RSA) sont supprimés.

Les articles L. 301-1 et L. 822-6 du code de la construction et de l'habitation sont modifiés :

- pour intégrer aux objectifs des aides au logement, en plus de la solvabilisation de la demande de logement des allocataires et la diminution du taux d'effort (part du revenu des allocataires effectivement consacrée à la dépense de logement une fois les aides personnelles au logement prises en compte), celui de la valorisation du gain au travail ;
- pour alléger la charge déclarative des allocataires et la charge de gestion des organismes payeurs s'agissant de la prise en compte du patrimoine non productif de revenu au titre des ressources présidant au calcul des prestations.

L'article L. 842-4 du code de la sécurité sociale (bases ressources de la prime d'activité) est abrogé.

4.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne

Ces articles ne visent pas à transposer en droit français des normes juridiques européennes. Ils sont compatibles avec le cadre conventionnel mentionné *supra* (1.3.).

4.2. Impacts economiques et financiers

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Outre son impact significatif sur la réduction de la pauvreté monétaire (cf. 4.6 *infra*), la réforme aura principalement un effet sur la participation au marché du travail. La littérature économique empirique sur l'estimation de l'élasticité de l'offre de travail à sa rémunération est disparate et fournit des résultats assez hétérogènes.[5] Néanmoins, on peut retenir que l'élasticité de l'offre de travail au taux marginal de prélèvement est plus élevée sur les premières heures de travail.

[5] Sicsic, Michaël. « L'élasticité de l'offre de travail et des revenus dans la littérature : Une analyse comparative des méthodes et des résultats sur données microéconomiques ». Revue de l'OFCE, 2023/4 N° 183, 2023. p.5-40.

Envoyé en préfecture le 12/05/2026
Reçu en préfecture le 12/05/2026
Publié le
ID : 976-229850003-20260430-DL3004260097-DE

En considérant la population des adultes sans emploi bénéficiaires de minima sociaux (RSA, allocation de solidarité spécifique), soit de l'ordre de 2 millions de personnes, et en modélisant un barème de la future ASU (avec un bonus dès le 1er euro de salaire obtenu) qui augmente le gain moyen au travail de 10 à 20 points entre 0 et 0,5 SMIC, on estime entre 30 000 et 50 000 les créations d'emplois générées par la réforme.

La réforme pourrait avoir des implications sur le comportement des personnes sur le marché du travail, en favorisant des emplois à temps partiel. Toutefois le risque de trappe à faible (voire très faible) activité, bien que réel, doit être nuancé. Parce qu'elle encourage à la reprise d'emploi, la réforme permet aussi d'éviter une perte d'employabilité associée à un éloignement trop durable du marché du travail. Si c'est le cas, elle peut également agir comme un catalyseur pour l'obtention, à terme, d'un emploi à temps plein et mieux rémunéré.

Cette réforme vient en outre en complément de celle portée par la loi n° 2023-1196 du 18 décembre 2023 pour le plein emploi, dont la mise en œuvre par les Départements et le réseau pour l'emploi montre un impact positif significatif sur la reprise d'emploi de personnes éloignées ou en risque d'éloignement du marché du travail, à travers un accompagnement renforcé des personnes en recherche d'emploi, notamment des bénéficiaires du RSA. Un effet combiné des deux réformes sur le volume d'emploi et l'augmentation de la part des revenus d'activité dans le revenu disponible des ménages est donc attendu.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Sans objet.

4.2.3. Impacts budgétaires

La création de l'ASU peut conduire à des impacts budgétaires de sens contraires :

- en dépense, d'une part :
  - tout d'abord, un des objectifs poursuivis par la réforme de l'ASU, en rendant plus intelligible le fonctionnement de notre système de solidarité, est l'amélioration de l'obtention par chacun de son juste droit aux prestations. L'estimation par la DREES de la levée du non-recours partiel pourrait représenter un coût supplémentaire maximum de l'ordre de 1,8 Md€ lorsque la réforme sera montée pleinement en puissance. Il s'agit d'un majorant, en ce qu'il suppose une forme une demande systématique des différentes composantes de la prestation, or la réforme conserve le principe de « quérabilité » des allocations, leur bénéfice devant résulter d'une demande

Envoyé en préfecture le 12/05/2026
Reçu en préfecture le 12/05/2026
Publié le
ID : 976-229850003-20260430-DL3004260097-DE

manifeste. En tout état de cause, ce coût supplémentaire consistera en réalité en la régularisation d'une dépense aujourd'hui involontairement évitée ;

- ensuite, le coût budgétaire de la réforme dépendra des paramètres retenus pour son barème (qui devra être fixé par voie réglementaire). Au stade de la rédaction du présent projet de loi, il est retenu une hypothèse de neutralité budgétaire de la réforme (autrement dit sans aucune dépense supplémentaire en prestations ni économie pour les finances publiques) ;

- en économies, d'autre part :
  - les impacts positifs de la réforme de l'ASU sur la création d'emploi induiraient selon la DREES de l'ordre de 0,2 Md€ de moindres dépenses d'aides sociales (auxquels s'ajouteraient des recettes fiscales et sociales supplémentaires liées à l'augmentation du nombre d'actifs en emploi), économie pouvant atteindre jusqu'à 1 Md€ dans la combinaison des deux réformes de l'ASU et de la mise en œuvre de l'accompagnement renforcé des bénéficiaires de minima sociaux par les Départements et les acteurs du réseau pour l'emploi (loi pour le plein emploi de 2023). Des impacts positifs sur les recettes de l'Etat (impôt sur le revenu) et de la Sécurité sociale (cotisations) sont également à attendre ;
  - l'harmonisation des bases ressources (création du revenu social de référence), et la clarification du contour du foyer permettront de réduire la fréquence des versements indus, dont la non-récupération partielle pèse sur les finances publiques ;
  - enfin, des économies de gestion administrative par les caisses de sécurité sociale (caisses d'allocations familiales, caisses de la mutualité sociale agricole) voire (cf. article 5) par les collectivités territoriales, peuvent être attendues à terme de la simplification du système des allocations de solidarité, passée une période de développements informatiques et de pic de charge lors de la mise en place de l'ASU.

En outre, la réforme est porteuse de gains d'efficience importants, en réduisant le montant des dépenses budgétaires nécessaires pour atteindre un objectif donné de baisse de taux de pauvreté monétaire dans la population.

4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Responsables du financement du revenu de solidarité active, les Conseils départementaux sont concernés par la réforme :

Envoyé en préfecture le 12/05/2026
Reçu en préfecture le 12/05/2026
Publié le
ID : 976-229850003-20260430-DL3004260097-DE

- sur le plan administratif, l'harmonisation des bases ressources et de la définition du foyer sur l'ensemble des prestations conduit à supprimer les disparités entre départements quant à la mesure des ressources. Toutefois, celles-ci étaient résiduelles, l'essentiel des paramètres étant définis par la réglementation ;
- sur le plan budgétaire, l'instauration d'une allocation de solidarité unifiée permet de continuer de chiffrer les montants de dépenses dues au titre de chaque prestation, en particulier les montants du socle (ex-RSA) dont la charge budgétaire incombe aux départements. Sans préjudice d'une évolution – structurelle ou conjoncturelle au moment du passage à l'ASU – de la responsabilité du financement des allocations individuelles de solidarité, et donc à supposer que les Départements restent responsables du financement de la partie socle de l'ASU, le barème retenu pourrait conduire, selon ses paramètres, à une évolution des dépenses des départements.

4.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

La création de l'ASU, avec sa base ressources unifiée, facilitera le dispositif fastidieux, pour les caisses de sécurité sociale concernées, de collecte de certaines ressources difficilement quantifiables (par exemple : patrimoine non productif de revenus) et vérifiables dans le cadre des contrôles, et réduira ainsi les risques d'erreurs et d'indus.

En outre, cette création s'accompagnera d'une uniformisation dans la façon précise de mesurer chaque type de ressource et pourra aussi s'accompagner d'une simplification à la marge des ressources à prendre en compte dans le revenu social de référence par rapport à la situation présente.

4.5. IMPACTS SOCIAUX

4.5.1. Impacts sur la société

En réduisant le taux de pauvreté monétaire (cf. 4.6 *infra*) et en augmentant, à terme, le bénéfice d'une reprise d'activité ou d'une augmentation de la rémunération tirée du travail sur le revenu disponible des foyers cumulant plusieurs prestations, la création de l'ASU contribue pleinement aux objectifs des politiques publiques de lutte contre la pauvreté, notamment de réduction du phénomène des travailleurs pauvres, et du soutien au pouvoir d'achat des personnes aux revenus modestes.

L'ASU rendra le gain au travail lisible et uniformisé pour toutes les configurations de famille et de logement, permettant de gagner en équité dans la lutte contre la

Envoyé en préfecture le 12/05/2026
Reçu en préfecture le 12/05/2026
Publié le
ID : 976-229850003-20260430-DL3004260097-DE

pauvreté monétaire. En visant la correction de différentes formes d'incohérences présentes dans le système de prestations sociales actuel (défauts d'articulation et d'enchaînement des barèmes des différentes prestations au fur et à mesure que les ressources considérées sont de plus en plus élevées) au profit d'une lisibilité accrue des prestations, l'ASU poursuit un double objectif de correction des iniquités du système et d'accroissement des gains à l'activité, quelle que soit la situation de famille ou de logement et les trajectoires résidentielles ou familiales des bénéficiaires.

La réforme conduit à lever des iniquités graves du système actuel, qui conduit par exemple à ce que des personnes âgées modestes locataires touchant de petites retraites voient leurs ressources complétées par le minimum vieillesse mais ne perçoivent pas une allocation logement à taux plein, alors que des personnes âgées sans retraite perçoivent le minimum vieillesse et une allocation logement à taux plein.

4.5.2. Impacts sur les personnes en situation de handicap

L'allocation adulte handicapé (AAH) est maintenue en dehors du champ de l'ASU. Dans la construction du barème de l'ASU, une attention particulière sera accordée à la situation des ménages comptant une personne handicapée, en particulier aux bénéficiaires de l'AAH, pour proposer une articulation avec cette prestation qui empêche toute perte d'efficience dans la lutte contre la pauvreté pour ces publics, via des abattements spécifiques dans le barème de l'ASU.

Inclure l'AAH dans le champ de l'ASU, en adoptant pour son calcul la base ressource harmonisée du revenu social de référence et en redéfinissant concomitamment leur barème de façon articulée avec les trois prestations au cœur de l'ASU (RSA, PA et AL), aurait eu pour effet de garantir un gain au travail aux personnes handicapées au moins équivalent à celui des personnes non handicapées. Cette évolution n'entre pas dans le champ de la présente réforme, pour tenir compte des positions exprimées par la plupart des parties prenantes aux travaux menés sur l'ASU depuis 2017.

4.5.3. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.5.4. Impacts sur la jeunesse

Envoyé en préfecture le 12/05/2026
Reçu en préfecture le 12/05/2026
Publié le
ID : 976-229850003-20260430-DL3004260097-DE

4.5.1 IMPACTS SUR LA JEUNESSE

Plusieurs réformes récentes ont visé à soutenir le revenu des jeunes adultes tout en soutenant la logique d'insertion dans l'emploi, comme la garantie jeunes à laquelle s'est substituée la création du contrat d'engagement jeunes. Les jeunes adultes (non étudiants[6]) sont en outre couverts par la prime d'activité, et peuvent bénéficier d'aides au logement lorsqu'ils sont décohabitants.

Pour autant, les jeunes adultes, en particulier les jeunes décohabitants, sont la tranche d'âge la plus affectée par la pauvreté, selon l'INSEE (Enquête nationale sur les ressources des jeunes, 2014) : un jeune adulte âgé de 18 à 24 ans sur quatre vit sous le seuil de pauvreté, et notre système socio-fiscal (prestations de solidarité, allocations familiales, réductions d'impôt) est peu lisible.[7] Les règles de rattachement sont complexes, varient d'une prestation à l'autre, et ce d'une façon qui est difficile à expliquer. Ainsi, le versement des prestations familiales pour les enfants à charge s'interrompt à 20 ou 21 ans ; le rattachement des enfants pour le calcul du quotient familial s'interrompt à 25 ou 21 ans selon que le jeune est étudiant ou non ; la déduction des pensions alimentaires peut être mobilisée sans limite d'âge ; les bourses sur critères sociaux peuvent être versées aux étudiants jusqu'à 28 ans ; les aides au logement ne prennent pas en compte de limite d'âge lorsque le jeune la reçoit en propre, mais un jeune ne peut être considéré comme à charge de ses parents au sens de l'aide personnelle au logement que jusqu'à 21 ans. Enfin, s'agissant du RSA, un jeune adulte est rattaché au foyer de ses parents jusqu'à 24 ans en règle générale.

En conservant la possibilité d'abattements spécifiques sur les revenus pour le calcul de l'ASU, l'article 1er donne la possibilité de tenir compte des situations spécifiques des jeunes, notamment en étude ou en insertion professionnelle (apprentis, contrat de professionnalisation). Par ailleurs, l'ASU peut être instaurée sans modifier les conditions d'éligibilité aux aides personnelles au logement pour les étudiants, et sans modifier les montants servis.

4.5.5. Impacts sur les professions réglementées

[6] Les étudiants ne sont pas bénéficiaires de la prime d'activité pour la plupart d'entre eux, ce qui se justifie par le fait que le gain au travail pour un étudiant est de 100% (puisqu'il ne touche pas de RSA et sa bourse ne diminue pas s'il travaille), donc il n'a pas à être renforcé par une prime d'activité.

[7] Mesurer le niveau de vie et la pauvreté des jeunes adultes de 18 à 24 ans. Une population particulièrement confrontée à la vulnérabilité économique, DREES, 2023.

Envoyé en préfecture le 12/05/2026
Reçu en préfecture le 12/05/2026
Publié le
ID : 976-229850003-20260430-DL3004260097-DE

Sans objet.

4.6. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

La mise en place de l'ASU ne remet pas en cause le principe de quérabilité de chacune des composantes de l'ASU, leur versement n'étant pas automatique mais soumis à une démarche positive de demande.

Les travaux de micro-simulation menés par la DREES en 2026 (modèle INES 2023+ développé par l'Insee, la DREES et la CNAF) montrent qu'avec un ensemble de paramètres qui devront être fixés par voie réglementaire à l'issue d'une concertation que le Gouvernement entend proposer aux parties prenantes, l'ASU pourrait permettre d'aboutir aux résultats suivants :

- une réduction du taux de pauvreté monétaire de l'ordre de 0,5 point à enveloppe budgétaire constante (jusqu'à 0,7 point en tenant compte de l'impact de l'ASU sur l'accès au juste droit des personnes). Cette réduction du taux de pauvreté est centrée sur les personnes d'âge actif et sur les enfants ;
- une réduction du taux d'effort des locataires en dépense de logement de 0,4 point à budget neutre ;
- un gain au travail unifié, i.e. la même décroissance du montant total de prestation(s) servi en fonction des revenus d'activité, quel que soit le statut résidentiel ou la configuration familiale, et lissé sur la plage de ressources pour lesquelles les ménages sont éligibles aux composantes de l'ASU.

Ainsi, en reprenant l'exemple (cf. 2.2 *supra*) d'un couple avec deux enfants de 7 et 9 ans, vivant dans un appartement avec un loyer de 1 000 €, et en appliquant un barème possible de l'ASU :

- sans revenu d'activité, ce foyer percevra toujours de l'ordre de 1 600 € de prestations de solidarité par mois (socle de l'ASU + supplément logement de l'ASU) ;

si un des deux parents reprend un emploi à plein temps au SMIC (un peu plus de 1 400€ nets par mois), ses ressources augmentent l'année suivante à environ 2 400€ (1 400 € de salaire + 1000€ de prestations avec le supplément logement et l'intéressement à l'activité de l'ASU), soit un gain de 800 € par rapport à la situation sans activité. Ainsi, pour 100€ de salaire net en plus, les ressources du foyer ont augmenté de 60€ ;

- si plus tard le salaire net du couple augmente à 1,5 SMIC (par exemple parce que l'autre parent a pris un emploi à mi-temps au SMIC), les ressources du foyer seront d'environ 2 850 € (2 100 € de salaire + 750€ de prestations avec le supplément logement et l'intéressement à l'activité de l'ASU), soit un gain de

Envoyé en préfecture le 12/05/2026
Reçu en préfecture le 12/05/2026
Publié le
ID : 976-229850003-20260430-DL3004260097-DE

450€. Ainsi, pour 100€ de salaire net en plus, les ressources du foyer auront augmenté de 60€. **Le gain au travail est ainsi au minimum de 50% quelle que soit la situation.**

La mise en place du revenu social de référence et la définition uniformisée de la notion de foyer favorisera un calcul du droit plus juste et réduira ainsi les erreurs et indus qui fragilisent les ménages concernés.

Au plan individuel, cette réforme entraîne « en instantané » des évolutions significatives de la situation de certains foyers allocataires, dans des proportions qui dépendront du barème de l'allocation qui sera fixé par voie réglementaire.

Les travaux préparatoires au présent projet de loi ont permis de déterminer qu'environ un quart des ménages de France métropolitaine en logement ordinaire serait concerné par cette réforme, ¾ des ménages ne voyant pas leur situation changer.

Les simulations réalisées par la DREES sur la base d'une définition possible du barème de l'ASU (qui ne représente qu'une des modalités possibles de mise en œuvre car les paramètres seront déterminés par les travaux réglementaires menés pour décliner le présent projet de loi, à l'issue d'une concertation avec les parties prenantes) conduisent à un nombre de foyers percevant davantage dans le nouveau système proche du nombre de foyers percevant moins. Il s'agit ici d'un effet « en instantané » : ils correspondent aux ménages dont l'ASU augmenterait ou abaisserait les prestations si elle était déployée instantanément et sans tenir compte des évolutions de la situation d'un foyer.

Avec la réforme, toujours sur la base d'un barème possible à date, le gain mensuel de revenu disponible par foyer percevant davantage serait de 100 € en moyenne, tout comme la perte mensuelle moyenne pour les foyers percevant moins (avec une perte sensiblement plus faible pour le premier décile, de 40€). Parmi les ménages percevant davantage avec la réforme, plus de deux sur trois appartiennent aux deux premiers dixièmes de niveau de vie, c'est-à-dire aux 20 % des ménages les plus pauvres.

Envoyé en préfecture le 12/05/2026
Reçu en préfecture le 12/05/2026
Publié le
ID : 976-229850003-20260430-DL3004260097-DE

Décile de niveau de vie	Ménages percevant davantage			Ménages percevant moins			Ménages « neutres »
	Effectifs	% du décile	Gain	Effectifs	% du décile	Perte	Effectifs
1	1 551 000	51 %	110 €	629 000	21 %	40 €	867 000
2	1 054 000	34 %	100 €	724 000	23 %	80 €	1 309 000
3	589 000	19 %	90 €	614 000	20 %	100 €	1 886 000
4	256 000	8 %	90 €	767 000	25 %	100 €	2 080 000
5 et +	327 000	2 %	90 €	1 239 000	7 %	130 €	16 109 000
Moyenne			100 €			100 €	

Source : Modèle INES, DREES, janvier 2026.

A noter qu'il est probable qu'une grande partie des ménages concernés connaitront des changements significatifs de leur situation d'activité, de famille ou de logement (reprise d'emploi, arrivée ou départ d'un enfant, mise en couple ou rupture conjugale, etc.) au cours des années suivant la mise en œuvre de la réforme. Ce changement de situation conduira à un recalcul du montant de leurs prestations, avec ou sans la mise en place de l'ASU. A titre d'illustration de l'importance de ces changements de situation, 26 % des bénéficiaires du RSA fin 2022 n'étaient plus bénéficiaires d'un minimum social d'insertion fin 2023.

4.7. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

Sans objet.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

Le projet d'allocation de solidarité unifiée a fait l'objet de très nombreuses concertations depuis 2017, auprès de l'ensemble des parties prenantes (associations de lutte contre la pauvreté, collectivités territoriales, parlementaires, allocataires, citoyens), notamment :

Envoyé en préfecture le 12/05/2026
Reçu en préfecture le 12/05/2026
Publié le
ID : 976-229850003-20260430-DL3004260097-DE

- par la délégation interministérielle à la prévention et la lutte contre la pauvreté et le rapporteur général à la réforme du revenu universel d'activité, M. Fabrice Lenglart, à partir de mai 2019, à travers six réunions type « grand débats » en région, des focus groupes organisés par la CNAF, et un jury citoyen ;
- par Mesdames les députées Sandrine Runel et Nathalie Colin-Osterlé dans le cadre de leur mission « flash » pour la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale au printemps-été 2025 ;
- dans le cadre de la mission de préparation du projet de loi lancée par le Premier ministre Sébastien Lecornu à l'automne 2025 ;
- par le ministre du Travail et des Solidarités, M. Jean-Pierre Farandou, conduisant à la présentation du présent projet de loi.

Le présent projet de loi a fait l'objet des consultations obligatoires suivantes :

- Conseil national d'évaluation des normes, au titre de l'article L.1212-2 du code général des collectivités territoriales, qui a rendu un avis XXX le XXX ;
- Conseil d'administration de la caisse nationale des allocations familiales (CNAF), au titre de l'article XXX, qui a rendu un avis XXX le XXX ;
- Conseil d'administration de la caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA), au titre de l'article XXX, qui a rendu un avis XXX le XXX ;
- Conseil national de l'habitat (CNH), qui a rendu un avis XXX le XXX.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Afin de laisser le temps au pouvoir réglementaire de fixer, en concertation avec l'ensemble des parties prenantes, les modalités de calcul de l'ASU et de permettre aux caisses de sécurité sociale concernées de conduire les très importants travaux techniques nécessaires à son calcul et son versement (nécessitant une réécriture complète du système d'information support de ces prestations), l'entrée en vigueur des articles 1er et 2 est fixée au 1er janvier 2030.

5.2.2. Application dans l'espace

Le texte s'applique de plein droit dans les départements et régions d'outre-mer.

Il ne s'applique pas dans les collectivités régies par l'article 74 de la Constitution, en Nouvelle-Calédonie et dans les TAAF, compte tenu de leur compétence fiscale.

Envoyé en préfecture le 12/05/2026
Reçu en préfecture le 12/05/2026
Publié le
ID : 976-229850003-20260430-DL3004260097-DE

5.2.3. Textes d'application

Un décret en Conseil d'Etat déterminera les conditions d'application des nouveaux articles L. 260-1, L. 260-2 et L. 260-3 du code de l'action sociale et des familles.

Envoyé en préfecture le 12/05/2026
Reçu en préfecture le 12/05/2026
Publié le
ID : 976-229850003-20260430-DL3004260097-DE

CHAPITRE II – ASSURANCE D'UN GAIN AU TRAVAIL

Article 3 : Assurance d'un gain au travail

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

Par construction, une prestation de solidarité diminue lorsque les autres ressources de l'individu et du foyer augmentent, puisqu'elle vise, avant tout, à compléter le niveau de ces ressources lorsqu'elles sont insuffisantes jusqu'au niveau minimal de revenu défini. Pour autant, cette dégressivité doit être maîtrisée dans le cas où les ressources en question sont issues du travail, afin de favoriser une augmentation de l'activité : pour 100 € de ressources acquises par le travail, la prestation de solidarité doit diminuer d'un montant inférieur, de manière sensible. Autrement dit, pour des raisons à la fois d'équité et d'efficience économique, un système de solidarité doit intégrer un mécanisme de gain au travail.

Le fait que notre système de soutien au revenu des ménages modestes assure qu'il soit plus avantageux de travailler (reprise d'emploi, augmentation de la quotité de travail ou du salaire horaire), autrement dit que le travail « paye », est un souci ancien, qui s'est renforcé au fil des années. Plusieurs réformes témoignent de cet objectif :

introduction d'un mécanisme temporaire d'intéressement en cas de reprise d'emploi dès la création du revenu minimum d'insertion (RMI) en 1988 ;

instauration de la prime pour l'emploi (PPE) en 2001 ;

refonte du RMI en RSA intégrant une composante RSA « activité » en 2009 ;

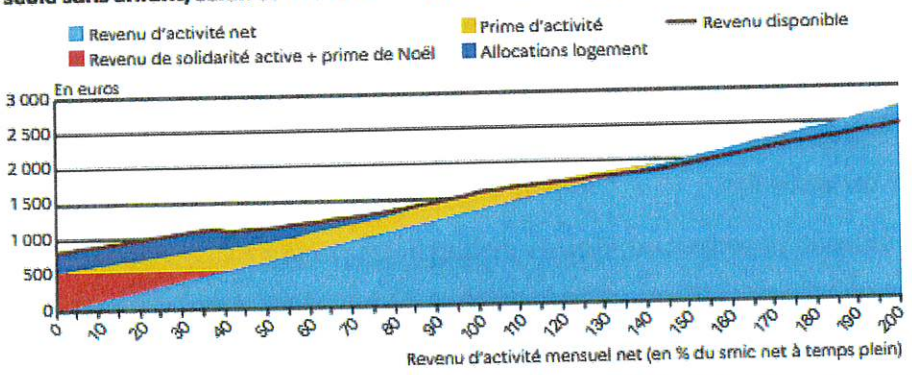
remplacement de la PPE et du RSA activité par la prime d'activité (PA) en 2016.

Notre système de solidarité compte une quinzaine de prestations au niveau national. Le cœur de ce système est en fait constitué de trois prestations, la grande majorité des personnes vivant dans un ménage éligible à ce système en percevant au moins une : le RSA, la prime d'activité et les aides au logement (AL).

Or les études de cas construites à partir de ce cœur, tenant compte également des prélèvements obligatoires, montrent que notre système de prestations de solidarité national assure un gain au travail effectif pour toutes configurations familiales et les situations de logement (cf. exemple *infra*).

Envoyé en préfecture le 12/05/2026
Reçu en préfecture le 12/05/2026
Publié le
ID : 976-229850003-20260430-DL3004260097-DE

Graphique 1 Revenu disponible mensuel d'un ménage constitué d'une personne seule sans enfant, selon son revenu d'activité mensuel net



Note > À partir d'environ 110 % du smic, la courbe associée au revenu disponible décroche pour se situer en dessous de la somme des revenus considérés : la partie située entre cette somme et le revenu disponible représente le versement de l'impôt sur le revenu.
Lecture > Un ménage constitué d'une personne seule, sans enfant, locataire et sans revenu d'activité perçoit 281 euros d'aide au logement et 539 euros de RSA (y compris prime de Noël) par mois.
Champ > France métropolitaine au 1er janvier 2023.
Source > Cas types DREES.

Autrement dit, notre système de solidarité assure que le travail paye dans la grande majorité des cas. Toutefois, ce gain au travail n'est pas le même dans tous les cas, et, il peut différer selon la situation ou la composition du foyer. Et en particulier, il demeure moins fort pour les locataires, dont les aides personnelles au logement décroissent avec le revenu au-delà d'un certain niveau de ressources, que pour les propriétaires. Cette différence de traitement tient :

au fait que les barèmes des différentes aides, bien que cumulables, n'ont pas été conçus dans une vision d'ensemble, si bien que les personnes touchant en même temps plusieurs de ces aides (typiquement les ménages modestes locataires touchant RSA, PA et AL) peuvent se trouver dans des situations où ces aides baissent en même temps, du fait d'une augmentation de leurs revenus d'activité ;

à un barème des aides au logement dont la dégressivité varie selon le montant de loyer payé et selon la composition du foyer.

Ces différences de traitement constituent en elle-même un problème d'équité. En outre, il résulte de la mauvaise articulation des aides sociales nationales avec les aides servies par les collectivités territoriales et leurs groupements, ainsi que de l'existence de coûts induits par une reprise d'activité (par exemple le transport ou la garde d'enfants), que dans certains cas de figure le gain à travailler peut s'avérer faible, voire quasiment nul.

Ainsi, en laissant penser que le cumul d'aides pourrait conduire des ménages inactifs à disposer d'un revenu plus important que celui d'un ménage de même composition mais dont les membres travaillent, ou en maintenant une différence faible entre les deux, l'illisibilité de notre système de solidarité réduit l'incitation à l'activité et diminue l'adhésion du citoyen.

Envoyé en préfecture le 12/05/2026
Reçu en préfecture le 12/05/2026
Publié le
ID : 976-229850003-20260430-DL3004260097-DE

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

L'article 3 de la présente loi assure qu'à situation équivalente, les revenus d'un foyer dont au moins un des membres dispose d'un revenu professionnel ou assimilé soient supérieurs à ceux d'un foyer ou aucun des membres ne dispose d'un revenu professionnel ou assimilé.

La mesure s'inscrit pleinement dans l'objectif du dixième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 qui dispose que : « La Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement » et du onzième alinéa selon lequel : « Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence ». Il ressort de ces exigences constitutionnelles que le cumul des aides perçues par un foyer au titre de dispositifs de solidarité doit garantir aux foyers les plus pauvres des moyens d'existence suffisants, quelle que soit leur taille ou leur composition.

Le principe d'un gain au travail permet à la fois de protéger le principe de solidarité en faveur des plus défavorisés (CC, 14 décembre 2023, n° 2023-858 DC, paragr. 28) et en faveur des familles (CC, 18 décembre 1997, n° 97-393 DC, cons. 33), tout en renforçant le niveau de vie des personnes dont les revenus du travail sont les plus modestes.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

L'article 4 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) prévoit que la politique sociale (pour certains de ses aspects, notamment la protection sociale ; art. 9 et 21) est une compétence partagée entre l'Union et les Etats membres.

La mise en place, le financement et les conditions d'éligibilité aux aides sociales est principalement du ressort des Etats membres, tandis que l'UE assure notamment la protection des droits des personnes qui se déplacent entre les États membres grâce à la coordination de la sécurité sociale (règlement (CEE) n°1408/71 du Conseil, du 14 juin 1971, relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non-salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté).

1.4. ÉLEMENTS DE DROIT COMPARE

Envoyé en préfecture le 12/05/2026
Reçu en préfecture le 12/05/2026
Publié le
ID : 976-229850003-20260430-DL3004260097-DE

Sans objet.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

Au nombre des principes fondamentaux de la sécurité sociale qu'il incombe au législateur de déterminer en vertu de l'article 34 de la Constitution figurent la détermination des catégories de prestations et de bénéficiaires que comporte un régime de sécurité sociale, ainsi que la nature des conditions que doivent remplir les prestataires, tandis que ressortit à la compétence du pouvoir réglementaire la fixation de leur contenu exact et de leur montant (Décision n° 72-74 L du 08 novembre 1972, Décision n° 2001-451 DC du 27 novembre 2001).

Le principe général et transversal d'un revenu disponible croissant en fonction de l'activité et équivalent pour tous les foyers comparables est un principe général du système des prestations sociales et nécessite donc une intervention législative. En particulier, l'obligation faite au Gouvernement de produire un rapport annuel pour évaluer ces situations et proposer des mesures correctrices relève du domaine de la loi. Les mesures correctrices à prendre relèvent, elles, du domaine réglementaire (actualisation des barèmes des prestations).

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

La réforme proposée a pour objectif de garantir l'existence d'un gain au travail significatif dans toutes les configurations de taille du foyer, de conditions de logement, et de situation professionnelle des membres du foyer, c'est-à-dire de garantir à un foyer un revenu disponible croissant avec l'augmentation de ses revenus tirés d'une activité professionnelle.

Envoyé en préfecture le 12/05/2026
Reçu en préfecture le 12/05/2026
Publié le
ID : 976-229850003-20260430-DL3004260097-DE

Cette garantie d'un gain au travail est d'abord un enjeu d'équité : elle incarne la reconnaissance collective de l'effort fourni par la personne qui travaille. Cette reconnaissance est d'autant plus importante que l'ensemble de notre modèle social est construit sur la valeur du travail. Certes, cette équité suppose d'abord une réelle égalité des chances sur le marché du travail, et le système social doit s'accompagner de politiques d'insertion, pour donner à chacun, autant que possible, les mêmes chances d'accéder au marché du travail. Mais elle justifie également que le soutien apporté par le système socio-fiscal soit incitatif à l'activité. En effet, à défaut, le « taux de prélèvement » réel du revenu du travail des plus modestes (comprenant l'augmentation de la contribution fiscale et la diminution du soutien social) serait bien plus élevé que celui des plus aisés, créant une situation inéquitable.

Ensuite, la réforme doit faire en sorte que le travail permette d'accroître son niveau de vie dans l'ensemble des situations. L'introduction d'un dispositif de gain monétaire garanti à la reprise ou la hausse d'une activité aura un effet sur le taux de pauvreté des travailleurs pauvres.

En outre, la réforme vise un objectif d'efficacité économique : la propension des individus à rechercher du travail et à travailler davantage dépend entre autres du supplément de revenu que procure le travail, notamment par rapport aux prestations perçues.

Enfin, en garantissant que le cumul d'aides ne puisse pas conduire des ménages inactifs à disposer d'un revenu plus important que celui d'un ménage de même composition dont l'un au moins des membres travaille, et en assurant un écart incitatif à l'activité, la réforme doit consolider l'adhésion de tous les citoyens à notre système de solidarité.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

- Option 1 : plafonnement appliqué aux seules prestations composant l'ASU (RSA, PA, APL)

Il convient de rappeler tout d'abord que, dans le système actuel, en ne retenant que les trois prestations composant l'ASU, il existe un écart substantiel de revenu entre un foyer dont un membre au moins travaille et un autre dans lequel personne ne travaille. Ainsi par exemple, pour un couple avec un enfant locataire en secteur 2 :

Envoyé en préfecture le 12/05/2026
Reçu en préfecture le 12/05/2026
Publié le
ID : 976-229850003-20260430-DL3004260097-DE

- le ménage qui ne travaille pas va percevoir 1 421€ par mois de prestations de solidarité) ;
- le même ménage dont un membre travaillerait au SMIC horaire à mi-temps percevrait 1 132 € de prestations de solidarité s'ajoutant à ses 713€ de salaire net, soit un total de 1 866 €, soit 32% de plus qu'en l'absence d'activité ;
- le même ménage dont un membre travaillerait au SMIC à temps plein percevrait 785 € de prestations s'ajoutant à ses 1 426€ de salaire net, soit un total de 2 201 €, soit 55% de plus qu'en l'absence d'activité ;

Plus généralement, les travaux de la DREES montrent que le cumul des prestations de solidarité, sur le périmètre de l'ASU (RSA, PA, APL), ne dépasse jamais, en prenant en compte la taille du foyer, 65% du SMIC :

Type de foyer	RSA+PA+APL en % du SMIC
Personne seule	62 %
Famille monoparentale – 1 enfant	65 %
Famille monoparentale – 2 enfants	51 %
Famille monoparentale – 3 enfants	37 %
Couple sans enfant	56 %
Couple – 1 enfant	57 %
Couple – 2 enfants	53 %
Couple – 3 enfants	44 %

Note : en tenant compte de la composition familiale via l'échelle d'équivalence utilisée par l'INSEE et la DREES pour comparer les revenus des ménages, soit 1,5 pour un couple sans enfant, et 0,3 supplémentaire par enfant

L'ASU, dans le périmètre retenu par le présent projet de loi (RSA, PA, APL), sera par construction dotée d'un barème garantissant, à situation familiale et de logement comparable, l'existence d'un gain de revenu disponible liée à une activité rémunérée, contrairement à la situation actuelle, notamment pour les locataires et les propriétaires accédants.

Dès lors, l'ASU répond à l'objectif qu'un mécanisme de garantie du gain au travail viserait à atteindre pour les prestations concernées (RSA, PA, APL), la reprise ou la hausse d'activité garantissant toujours un gain de revenu disponible, toutes choses égales par ailleurs. L'application d'un plafonnement sur ce seul champ serait donc sans effet pratique.

- Option 2 : plafonnement selon une valeur absolue appliqué à un champ de prestations plus large que la seule ASU

Pour autant, d'autres prestations de solidarité nationale importantes ne sont pas intégrées dans le périmètre de l'ASU, notamment les prestations familiales. L'objectif

Envoyé en préfecture le 12/05/2026
Reçu en préfecture le 12/05/2026
Publié le
ID : 976-229850003-20260430-DL3004260097-DE

selon lequel notre système de solidarité doit inciter au travail doit donc s'envisager sur un périmètre plus large de revenus tirés de la solidarité nationale, donc comprenant d'autres prestations que les trois unifiées dans l'ASU.

Afin de garantir l'existence d'un gain au travail, il a tout d'abord été examiné la possibilité de fixer un plafond que les revenus tirés des prestations de solidarité ne pourraient pas dépasser, dans toutes les configurations de composition du foyer, de logement... Toutefois, il ressort de la jurisprudence constitutionnelle en matière de plafonnement appliqué au cumul de plusieurs prestations :

- qu'il est loisible au législateur, au travers d'une telle mesure, d'instituer, sans méconnaître le principe d'égalité, une différence de traitement entre allocataires ;
- mais que le niveau du plafonnement du cumul des aides perçues par un foyer allocataire au titre de dispositifs de solidarité doit être déterminé de manière à garantir aux foyers les plus pauvres des moyens d'existence suffisants, quelle que soit leur taille ou leur composition. Il considère qu'une telle garantie ne pourrait, en particulier, être assurée si le plafonnement devait prendre la forme d'une valeur unique qui serait la même pour tous les foyers.

En outre, comme le note la mission « flash » de la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale de 2025[8], l'approche consistant à fixer un plafond en valeur absolue présente des limites importantes :

- elle « crée un effet de seuil : dès que le plafond est atteint, toute augmentation de revenu ou tout besoin supplémentaire, comme dans le cas d'une famille nombreuse, d'un accident de la vie ou d'une hausse des charges de logement, n'est plus pris en compte. Les ménages les plus fragiles risquent alors de se retrouver avec des ressources insuffisantes, surtout si le plafond est fixé sous le seuil de pauvreté, ce qui peut entraîner une précarisation accrue de certains publics, notamment les familles modestes ou les personnes en situation de chômage de longue durée ;
- elle ne tient pas compte de la diversité des situations individuelles, puisqu'il applique la même limite à tous, sans modulation selon la taille du foyer, le coût du logement ou la présence de personnes handicapées, ce qui va à l'encontre du principe d'équité sociale.

[8] Communication du 10 juillet 2025 de la mission flash de la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale sur l'opportunité et les modalités de la création d'une allocation sociale unique

Envoyé en préfecture le 12/05/2026
Reçu en préfecture le 12/05/2026
Publié le
ID : 976-229850003-20260430-DL3004260097-DE

- elle ne permet pas de supprimer les trappes à inactivité : franchir le plafond entraîne une perte immédiate et totale d'une partie des prestations, ce qui peut décourager la reprise d'activité ou l'augmentation du temps de travail. »

Un mécanisme de plafonnement qui fixerait un niveau unique de revenu à ne pas dépasser est donc à écarter.

- Option 3 : détermination d'une typologie de foyer et plafonnement en pourcentage du revenu disponible du foyer-type

Il a également été envisagé de définir une typologie de foyers, en fonction de la composition familiale voire de la situation de logement, et de s'assurer pour chaque foyer allocataire que le revenu disponible (somme des montants nets de prélèvements des revenus d'activité et de la solidarité) d'un foyer donné dans lequel aucun membre ne travaille ne puisse jamais dépasser un plafond, qui pourrait être exprimé en pourcentage donné du revenu disponible du foyer-type lui correspondant dans lequel un membre au moins exerce une activité professionnelle. Cette solution, respectant le principe de comparabilité des situations des foyers, paraît toutefois excessivement complexe à mettre en œuvre opérationnellement :

- tout d'abord, la réforme de l'ASU prévoit, dans des soucis d'autonomisation des personnes (exemple des étudiants décohabitant) ou d'égalité entre les sexes, un possible versement individualisé des prestations. Dès lors, se poserait la question du ou des membres du foyer devant porter l'effet du plafonnement ;
- surtout, un plafonnement pourrait impliquer, dès lors que le plafond serait dépassé par un foyer, de notifier un indu de prestation au foyer, puisque l'allocation serait déjà versée, qui pourrait être recouvré sur le prochain versement, lequel pourrait s'effectuer après un changement de situation défavorable en termes de revenus pour le foyer, aboutissant à aggraver sa situation. En outre, la récupération des indus de prestation constitue une charge administrative importante pour les caisses concernées.

3.2. DISPOSITIF RETENU

L'article prévoit que la réglementation (les barèmes des prestations) garantit un niveau de revenu supplémentaire lié au travail.

Envoyé en préfecture le 12/05/2026
Reçu en préfecture le 12/05/2026
Publié le
ID : 976-229850003-20260430-DL3004260097-DE

Le dispositif doit garantir un gain suffisant à l'activité pour l'ensemble des bénéficiaires de prestations bénéficiant aux personnes en âge et capacité de travailler, ce qui inclut d'une part l'ASU et d'autre part le plus grand nombre possible d'autres prestations et aides sociales non contributives, dont notamment :

les prestations familiales en espèces, soit les allocations familiales et leur majoration, le complément familial, la prestation d'accueil du jeune enfant excepté le complément de libre-choix du mode de garde (CMG), l'allocation de rentrée scolaire (dont le montant sera mensualisé pour les besoins du calcul) ;

l'allocation de solidarité spécifique ;

la prime de Noël (dont le montant est mensualisé) ;

le chèque énergie ;

la réduction sociale téléphonique ;

les bourses sur critères sociaux ;

Seraient en revanche exclues les prestations et aides :

- pour lesquelles la logique du gain au travail n'entre pas en ligne de compte (exemple : prestations liées à la retraite, à la santé, au handicap ou à l'invalidité) ;
- qui conduiraient à des situations aberrantes dans la comparaison des foyers (par exemple : l'allocation de retour à l'emploi qui dépend des revenus d'activité passés et par conséquent peut conduire un demandeur d'emploi à bénéficier temporairement de revenus supérieurs à un salarié).

En pratique, le décret pris pour l'application de cet article définira :

- le périmètre des prestations concernées ;
- le niveau de revenu supplémentaire devant être garanti, par la réglementation sur les prestations de solidarité, aux foyers disposant d'un ou plusieurs revenus d'activité, pour chaque situation correspondant aux différents cas-type définis par ce décret et qui correspondront a minima aux cas-types figurant dans le tableau présenté *supra*. Ce niveau minimal d'écart, entre le foyer qui dispose d'un revenu d'activité et le foyer comparable ne bénéficiant que des prestations sociales, pourra notamment tenir compte des coûts induits par une reprise d'emploi ou l'augmentation de son temps de travail, en particulier :
    - les frais de transport domicile-travail ;
    - les dépenses liées aux enfants (frais de garde, dépenses périscolaires) ;

Chaque année, un rapport du Gouvernement évaluera le niveau des prestations perçues dans chacun des cas-types retenus, le rapport présentera si besoin, les solutions retenues pour garantir le respect du gain minimal au travail.

Envoyé en préfecture le 12/05/2026
Reçu en préfecture le 12/05/2026
Publié le
ID : 976-229850003-20260430-DL3004260097-DE

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne

Un article L. 267-1 est créé dans le code de l'action sociale et des familles, qui crée une obligation pour l'Etat d'assurer un différentiel de revenu disponible favorable aux foyers disposant d'au moins un revenu professionnel par rapport à ceux n'en disposant pas.

Un article L. 267-2 prévoit que ce différentiel minimal de revenu est fixé par décret pris sur proposition d'un groupe d'experts. Il contraint le pouvoir réglementaire à démontrer chaque année au Parlement, par la publication d'un article, le respect de cette obligation et donc de fixer des conditions de bénéfice des prestations et des règles de niveau et de montant maximal satisfaisant, dans l'ensemble des situations définies par le décret, le critère d'écart minimal entre un cas-type avec un niveau d'activité donné et le cas-type d'un foyer sans revenu d'activité.

4.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne

Cet article ne vise pas à transposer en droit français des normes juridiques européennes. Il est compatible avec le cadre conventionnel mentionné *supra* (1.3.).

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES ET FINANCIERS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

La réforme aura principalement un effet sur la participation au marché du travail. La littérature économique empirique sur l'estimation de l'élasticité de l'offre de travail à sa rémunération est disparate et fournit des résultats assez hétérogènes.[9] Néanmoins, on peut retenir que l'élasticité de l'offre de travail au taux marginal de prélèvement est plus élevée sur les premières heures de travail.

[9] Voir Sicsic, Michaël. « L'élasticité de l'offre de travail et des revenus dans la littérature : Une analyse comparative des méthodes et des résultats sur données microéconomiques ». Revue de l'OFCE, 2023/4 N° 183, 2023. p.5-40.

Envoyé en préfecture le 12/05/2026
Reçu en préfecture le 12/05/2026
Publié le
ID : 976-229850003-20260430-DL3004260097-DE

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Sans objet.

4.2.3. Impacts budgétaires

L'identification d'éventuelles situations dans lesquelles le cumul des prestations serait inférieur au niveau d'écart fixé par décret obligeant le Gouvernement à proposer des moyens d'y remédier, par exemple par une révision des barèmes de certaines prestations, pourrait induire des économies budgétaires (dans l'hypothèse d'une révision à la baisse des prestations), ou au contraire des dépenses supplémentaires (dans l'hypothèse d'une augmentation de la part de l'ASU consacrée à l'intéressement à l'activité).

Cependant, l'existence actuel d'un gain au travail dans les différents cas-type de foyer étudiés par la DREES laisse penser, sous réserve du niveau fixé par décret, que ces mesures devraient concerner un nombre réduit d'allocataires, dans des situations très particulières, et donc n'entraîner qu'un montant très faible de dépenses évitées ou supplémentaires.

4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Sans objet.

4.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

Cette mesure suppose une capacité à établir chaque année une analyse des niveaux de revenu disponible des ménages selon une certaine typologie, incluant les prestations de solidarité et familiales, ainsi que les revenus d'activité des foyers. Les travaux préparatoires à l'ASU ont d'ores et déjà permis de réaliser de telles analyses, synthétisées dans la présente étude, permettant dès lors au Gouvernement de respecter l'engagement de remise annuelle d'un rapport au Parlement.

4.5. IMPACTS SOCIAUX

4.5.1. Impacts sur la société

Envoyé en préfecture le 12/05/2026
Reçu en préfecture le 12/05/2026
Publié le
ID : 976-229850003-20260430-DL3004260097-DE

En garantissant qu'il existe toujours un écart dans le montant total d'aides perçues entre un ménage dont au moins l'un des membres travaille et un ménage inactif, la réforme doit consolider l'adhésion de tous les citoyens à notre système de solidarité.

4.5.2. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Le présent projet de loi ne prévoit pas de retenir les allocations versées spécifiquement aux personnes en situation de handicap dans le champ du mécanisme de garantie du gain au travail.

4.5.3. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.5.4. Impacts sur la jeunesse

Sans objet.

4.5.5. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.6. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

Le système socio-fiscal garantit les gains monétaires au travail : le revenu disponible croît significativement avec le salaire, et garantit un écart de revenu entre deux foyers de même composition au bénéfice de celui dont un membre travaille au moins à mi-temps au SMIC. Par exemple, dans le cas présenté *infra*, cet écart est de l'ordre de 19% minimum entre deux foyers de même composition au bénéfice de celui dont un membre travaille au moins à mi-temps au SMIC.

Tableau 1 – Composition du revenu disponible d'une famille de 2 adultes et 3 enfants en fonction de ses revenus d'activité

Salaires (en % du SMIC)	0+0	50+0	50+50	100+0	100+50	100+100	150+100	200+100
Salaire total	**0**	**713**	**1 426**	**1 426**	**2 139**	**2 853**	**3 566**	**4 279**
Salaire 1	0	713	713	1 426	1 426	1 426	2 139	2 853
Salaire 2	0	0	713	0	713	1 426	1 426	1 426
Prestations de solidarité	**1 472**	**1 183**	**695**	**878**	**413**	**264**	**0**	**0**
RSA	883	170	0	0	0	0	0	0

Envoyé en préfecture le 12/05/2026
Reçu en préfecture le 12/05/2026
Publié le
ID : 976-229850003-20260430-DL3004260097-DE

Salaires (en % du SMIC)	0+0	50+0	50+50	100+0	100+50	100+100	150+100	200+100
Prime de Noël	32	32	0	0	0	0	0	0
Aide au logement	557	557	415	415	235	54	0	0
Prime d'activité	0	425	280	463	178	210	0	0
Prestations familiales	**745**	**745**	**745**	**745**	**745**	**647**	**647**	**541**
Allocations familiales	345	345	345	345	345	345	345	345
Complément familial	295	295	295	295	295	197	197	197
Allocation de rentrée scolaire	106	106	106	106	106	106	106	0
Chèque énergie	**23**	**23**	**17**	**17**	**6**	**0**	**0**	**0**
Impôt sur le revenu	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**
Revenu disponible	**2240**	**2665**	**2 883**	**3 067**	**3 304**	**3 764**	**4 213**	**4 820**
Niveau de vie par UC	933	1 110	1 201	1 278	1 377	1 568	1 755	2 008
« Gain au travail » (en %)		19%	29%	37%	47%	68%	88%	115%

** Les montants de prime de Noël, de l'allocation de rentrée scolaire et du chèque énergie sont mensualisés. UC = unité de consommation.*
Note : l'expression « 100+0 » pour la famille C signifie qu'une personne gagne 100 % du Smic tandis que l'autre adulte ne travaille pas. De façon générale, « x+y » signifie qu'un adulte gagne x % du Smic et l'autre y % du Smic.
Source : calculs DREES, législation novembre 2025

La création de l'ASU et le mécanisme de garantie du gain au travail sont cependant de nature dans certains cas à augmenter ce gain de façon à ce que 100€ de hausse du revenu d'activité se traduise systématiquement en une augmentation de ressources (après baisse induite des prestations) de 50 €, et donc produire une incitation à l'augmentation de la quotité de travail et par conséquent du revenu tiré de l'activité.

4.7. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

Sans objet.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

Le mécanisme de garantie du gain au travail a fait l'objet de consultations auprès de nombreuses parties prenantes (associations de lutte contre la pauvreté, collectivités territoriales, parlementaires) dans le cadre de la mission de préparation du présent projet de loi lancée par le Premier ministre, M. Sébastien Lecornu à l'automne 2025, et

Envoyé en préfecture le 12/05/2026
Reçu en préfecture le 12/05/2026
Publié le
ID : 976-229850003-20260430-DL3004260097-DE

par le Ministre du Travail et des Solidarités, M. Jean-Pierre Farandou, conduisant à la présentation du présent projet de loi.

Le présent projet de loi a fait l'objet des consultations obligatoires suivantes :

- Conseil national d'évaluation des normes, au titre de l'article L.1212-2 du code général des collectivités territoriales, qui a rendu un avis XXX le XXX ;
- Conseil d'administration de la caisse nationale des allocations familiales (CNAF), au titre de l'article XXX, qui a rendu un avis XXX le XXX ;
- Conseil d'administration de la caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA), au titre de l'article XXX, qui a rendu un avis XXX le XXX ;
- Conseil national de l'habitat (CNH), qui a rendu un avis XXX le XXX.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Des consultations seront menées sur le périmètre des prestations concernées, tel que retenu par le décret pris pour l'application de cet article. Le groupe d'experts chargé de ces travaux ainsi que le cahier des charges utilisés pour définir l'écart seront également précisés.

5.2.2. Application dans l'espace

Le texte s'applique de plein droit dans les collectivités d'outre-mer mentionnées à l'article L. 111-2 du code de la sécurité sociale.

Il ne s'applique pas dans les collectivités régies par l'article 74 de la Constitution, en Nouvelle-Calédonie et dans les TAAF, compte tenu de leur compétence fiscale.

5.2.3. Textes d'application

Un décret en Conseil d'Etat déterminera les conditions d'application du nouvel article L.267-1 du code de l'action sociale et des familles.

Par ailleurs, des textes réglementaires pourront ponctuellement ajuster certains barèmes pour mettre en œuvre, à la suite de rapports du Gouvernement au Parlement, le principe selon lequel le montant des prestations perçues n'excède pas, par unité de consommation et en tenant compte de la situation des foyers, un certain niveau.

Envoyé en préfecture le 12/05/2026
Reçu en préfecture le 12/05/2026
Publié le
ID : 976-229850003-20260430-DL3004260097-DE

CHAPITRE III – CREATION D'UN COMPTE SOCIAL UNIQUE

Article 4 : Création du compte social unique

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

Portail numérique des droits sociaux (PNDS)

L'accès par une personne à l'information sur ses ressources et prestations sociales perçues est aujourd'hui possible par différents moyens, physiques et dématérialisés, mis à disposition par les services administratifs. Le plus complet de ces services dématérialisés est le portail mesdroitssociaux.gouv.fr. Il permet de :

visualiser et comprendre ses droits et prestations ;

retrouver rapidement ses organismes de rattachement ;

simuler ses droits sociaux ;

accéder aux démarches en ligne ;

consulter l'ensemble de ses ressources connues ;

identifier les démarches à réaliser au moment de certains les évènements de vie (naissance, décès d'un proche, recherche d'emploi, situation de handicap, retraite...), et l'accompagnement dont il est possible de bénéficier.

A l'origine, ce dispositif est le fruit d'un travail collectif des différents acteurs de la protection sociale, de l'emploi et de l'Etat : la caisse centrale de la mutualité sociale agricole (MSA), en tant qu'opérateur technique et organisme de protection, la caisse nationale des allocations familiales (CNAF), la caisse nationale d'assurance maladie (CNAM), la caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV), le groupement d'intérêt public (GIP) Union retraite, France Travail, la Caisse des dépôts et consignations...

La création de ce portail a été autorisée par le décret n° 2017-351 du 20 mars 2017 portant création du traitement de données à caractère personnel dénommé « portail numérique des droits sociaux ». La CCMSA en est le responsable de traitement. La maitrise d'ouvrage stratégique est confiée à la direction de la sécurité sociale.

Envoyé en préfecture le 12/05/2026
Reçu en préfecture le 12/05/2026
Publié le
ID : 976-229850003-20260430-DL3004260097-DE

Il offre à tous les assurés sociaux (qu'ils soient en activité, sans emploi, à la retraite), un point d'entrée universel vers leurs droits sociaux, avec une information contextualisée et personnalisée. L'accès au portail est facilité par l'utilisation de FranceConnect. Le portail donne aussi accès aux assurés à leurs comptes en ligne auprès des organismes de sécurité sociale (ameli.fr, caf.fr...). Le portail constitue enfin un relais d'information lors de la mise en œuvre de réformes relatives aux droits sociaux (par exemple, l'affichage du montant Net Social sur le bulletin de paie et les relevés de prestations sociales).

Le PNDS affiche des données issues de plusieurs bases de données :

le « répertoire national commun de la protection sociale » (RNCPS), prévu par les articles L. 114-12-1 et R. 114-25 et suivants du code de la sécurité sociale (CSS), qui comprend notamment les informations relatives aux bénéficiaires, à la nature des prestations reçues et à leurs montants) ;

la « déclaration sociale nominative » (DSN), comportant à la fois les données relatives aux salaires et celles relatives aux autres revenus, déclarés par les employeurs et l'ensemble des débiteurs de prestations, encadrée par les articles L. 133-5-3 et R. 133-13 et suivants du CSS et le décret n° 2013-266 relatif à la déclaration sociale nominative ;

- le système d'information du compte personnel d'activité (SI-CPA), prévu par l'article R. 5151-2 du code du travail.

Répertoire national commun de la protection sociale (RNCPS)

Créé en 2006, le RNCPS a vocation à regrouper, sur la base du numéro d'inscription au répertoire (NIR ou « numéro de Sécu »), des données sur :

l'identification des bénéficiaires ;

l'affiliation (rattachement administratif aux organismes) ;

la nature des risques couverts, des avantages servis et des adresses déclarées pour les percevoir ;

le montant des prestations.

Les objectifs essentiels de ce répertoire sont :

une qualité de service renforcée, se traduisant notamment par la simplification des démarches et des procédures ;

une productivité accrue pour les organismes gestionnaires des différents régimes de protection sociale ;

Envoyé en préfecture le 12/05/2026
Reçu en préfecture le 12/05/2026
Publié le
ID : 976-229850003-20260430-DL3004260097-DE

une efficacité accrue pour le contrôle du versement des prestations et la lutte contre les fraudes.

Ce répertoire, dont la maîtrise d'ouvrage stratégique est confiée à la direction de la sécurité sociale, est :

commun aux organismes chargés d'un régime obligatoire de base, aux caisses assurant le service des congés payés, aux organismes chargés de la gestion d'un régime de retraite complémentaire ou additionnel obligatoire et aux organismes servant des prestations chômage ;

ouvert aux organismes de la branche Recouvrement dans le cadre de l'exercice de leurs missions, particulièrement celles touchant à la lutte contre le travail illégal, au Centre de liaisons européennes et internationales de sécurité sociale (Cleiss), aux collectivités territoriales, aux centres communaux d'action sociale dans le cadre de l'exercice de leurs compétences relatives à l'aide sociale, à la Caisse des dépôts et consignation dans le cadre de la gestion du compte personnel de formation, aux entreprises fournissant des services tarifés sur la base de critères sociaux, à l'association en charge de la garantie des salaires ainsi que, dans des conditions définies par la loi, à l'inspection du travail, aux officiers et agents de police judiciaire, aux agents des douanes et services fiscaux et à ceux de la cellule de renseignement financier nationale ainsi qu'à une partie des agents diplomatiques et consulaires chargés de fonctions de lutte contre la fraude.

L'Etat et la CNAV sont responsables communs de ce répertoire.

En 2025, 521 communes et intercommunalités, 91 CCAS, 32 CIAS, 56 départements, 14 centres de gestion de la fonction publique territoriale, 10 régions disposent d'un compte sur le RNCPS.

Interface de programmation applicative (API) « Sécu »

Afin de simplifier les démarches des usagers qui sollicitent une collectivité territoriale pour bénéficier d'une aide sociale locale, l'API Sécu, distribuée par l'API « Particulier » de la délégation interministérielle au numérique (DINUM), permet aux collectivités territoriales et leurs établissements d'accéder à des données concernant les prestations attribuées suivantes : Revenu de Solidarité Active, Prime d'activité, Allocation aux adultes handicapés, Allocation de Soutien Familial et bientôt Allocation d'Education de l'Enfant Handicapé. Aucune autre prestation ou aide n'est identifiée à date dans les besoins exprimés.

Ce dispositif s'appuie sur le cadre juridique du « Dites-le nous une fois », renforcé par la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 (dite « 3DS ») relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et la simplification de l'action publique locale.

Envoyé en préfecture le 12/05/2026
Reçu en préfecture le 12/05/2026
Publié le
ID : 976-229850003-20260430-DL3004260097-DE

Le dispositif actuel transmet uniquement l'information sur le « droit à » une prestation ou une aide. Les montants des prestations ne sont pas communiqués via cette API.

La CNAV assure la mise à disposition des données qui alimentent l'API sécu distribuée par l'API « Particulier », et la DINUM est responsable de la mise à disposition de ces données via l'API « Particulier ». Il s'agit d'un dispositif relativement récent et qui est en phase de montée en charge. A fin mai 2025, une trentaine de collectivités territoriales utilisaient régulièrement l'API Sécu.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

En améliorant l'information des individus sur les aides et prestations sociales auxquelles ils ont droit, la création du compte social unique est de nature à améliorer le recours aux droits sociaux auxquels les personnes ont droit en vertu de l'alinéa 11 du Préambule de la Constitution de 1946, qui garantit que : « Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence ».

Par ailleurs, la liberté proclamée par l'article 2 de la Déclaration de 1789 implique le droit au respect de la vie privée. Par suite, la collecte, l'enregistrement, la conservation, la consultation et la communication de données à caractère personnel doivent être justifiés par un motif d'intérêt général et mis en œuvre de manière adéquate et proportionnée à cet objectif.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

L'Union européenne possède des compétences limitées en matière sociale. La Commission européenne, le Conseil et le Parlement européen ont néanmoins adopté le socle européen des droits sociaux, non contraignant juridiquement, qui fixe les grands principes sociaux vers lesquels les Etats membres doivent tendre, au titre desquels figurent l'instauration d'un revenu minimum et, pour les personnes qui sont en mesure de travailler, des prestations de revenu minimum combinées à des incitations à réintégrer le marché du travail, ainsi que le principe de l'aide au logement pour les personnes dans le besoin.

Par ailleurs, le règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, ainsi que la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux

Envoyé en préfecture le 12/05/2026
Reçu en préfecture le 12/05/2026
Publié le
ID : 976-229850003-20260430-DL3004260097-DE

fichiers et aux libertés précisent les exigences de confidentialité, de protection des données et de sécurité que doivent mettre en œuvre et respecter les responsables de traitement, y compris les administrations pour les besoins de leurs missions.

1.4. ÉLEMENTS DE DROIT COMPARE

Sans objet.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

Dans la mesure où ces dispositions modifient notamment la partie législative du code de la sécurité sociale relative au répertoire national commun aux organismes chargés de la gestion d'un régime obligatoire de sécurité sociale, le recours à la voie législative est nécessaire.

S'agissant du compte social unique, l'obligation faite aux organismes de sécurité sociale d'alimenter le compte social unique des données qu'ils traitent à leurs propres fins nécessite également une disposition législative.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

La réforme envisagée a pour objet :

pour l'usager, de simplifier la connaissance et la compréhension de l'ensemble le plus complet possible des ressources de son foyer, quelle qu'en soit l'origine (activité professionnelle ; prestations et aides sociales), et des droits sociaux qui lui sont ouverts. Cette information facilitera également son appréhension de l'impact d'une reprise d'emploi ou d'un accroissement de sa quotité de travail sur les ressources de son foyer ;

pour un organisme ou une collectivité gestionnaire et/ou financeur d'une aide sociale, d'accéder simplement aux informations nécessaires à l'identification de demandeurs d'une aide, à l'évaluation de leur situation, à la simulation de leurs droits et à l'établissement de leur revenu social de référence pour faciliter la décision d'attribution de cette aide et le calcul de celle-ci.

Envoyé en préfecture le 12/05/2026
Reçu en préfecture le 12/05/2026
Publié le
ID : 976-229850003-20260430-DL3004260097-DE

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

En cohérence avec le principe d'une unification des aides sociales, seule l'option d'un téléservice unifié a été envisagée.

S'agissant du RNCPS, il a été envisagé d'y intégrer l'ensemble des ressources prises en compte pour le calcul de l'allocation de solidarité unifiée. Néanmoins, compte tenu des finalités de ce répertoire, cette option a été exclue au profit de l'ajout du seul revenu social de référence, montant de cette allocation et prestations constitutives de celle-ci.

3.2. DISPOSITIF RETENU

L'article 4 du présent projet de loi crée un nouveau téléservice, dénommé « Compte social unique », s'appuyant sur le PNDS (pour les usagers) et le RNCPS (pour les agents des organismes et des collectivités gestionnaires ou financières d'une aide sociale), et permettant de répondre aux objectifs précités de simplification et d'information pour les usagers. Les données traitées dans le cadre de ce téléservice pourront également être utilisées par les organismes servant des prestations ou aides sociales aux fins mentionnées dans le §2.2.

Les dispositions projetées se bornent dans ce cadre à fixer le principe d'un compte social unique pouvant répondre à ces objectifs. Les modalités de mise en œuvre du téléservice et d'accès aux données par les organismes compétents seront précisément définies par décret en Conseil d'Etat, pris après avis de la CNIL.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne

L'article modifie l'article L. 114-12-1 du code de la sécurité sociale pour prévoir que le répertoire national commun de la protection sociale contiendra désormais également les données relatives au revenu social de référence.

Envoyé en préfecture le 12/05/2026
Reçu en préfecture le 12/05/2026
Publié le
ID : 976-229850003-20260430-DL3004260097-DE

Il crée un chapitre IV *quinquies* au sein du livre I du titre I du code de la sécurité sociale, composé d'un unique article L. 114-26, relatif au « Compte social unique ».

4.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne

Cet article ne vise pas à transposer en droit français des normes juridiques européennes.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES ET FINANCIERS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

L'accès simplifié à l'ensemble des informations relatives aux ressources du foyer, permettant notamment de mieux comprendre l'impact d'une augmentation des revenus issus d'une activité professionnelle sur celles-ci, est susceptible de modifier positivement les comportements de participation au marché du travail.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Sans objet.

4.2.3. Impacts budgétaires

Les développements nécessaires à la création du compte social unique représentent un coût budgétaire *a priori* restreint mais qui reste à estimer en fonction de la solution cible retenue.

4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Sous la réserve de création d'un système d'habilitation protecteur des dispositions législatives encadrant l'accès aux données personnelles, l'accès facile et sécurisé à des données complètes sur les ressources d'un foyer, tant sous la forme d'un portail que via l'API Sécu, en constante amélioration, est de nature à simplifier le travail des agents des collectivités territoriales en charge de la gestion des aides gérées et/ou financées par les collectivités territoriales.

Envoyé en préfecture le 12/05/2026
Reçu en préfecture le 12/05/2026
Publié le
ID : 976-229850003-20260430-DL3004260097-DE

En outre, l'accès à la donnée du revenu social de référence sert l'objectif d'harmonisation des bases ressources utilisées entre les prestations servies au niveau national et les aides sociales service par les collectivités territoriales.

4.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

Sous la réserve de création d'un système d'habilitation protecteur des dispositions législatives encadrant l'accès aux données personnelles, l'accès facile et sécurisé à des données complètes sur les ressources d'un foyer, tant sous la forme d'un portail que via l'API Sécu, en constante amélioration, est de nature à simplifier le travail des agents des services administratifs concernés par le service des prestations de protection sociale.

4.5. IMPACTS SOCIAUX

4.5.1. Impacts sur la société

Dans la droite ligne de la Stratégie numérique de l'Etat, et plus précisément de sa priorité « Développer l'exploitation effective des données pour un État plus efficace dans son action et plus simple vis-à-vis des citoyens, des entreprises et des agents publics », l'article 4 vise à créer un service numérique valorisant les données dont disposent les administrations publiques au sens du code des relations entre le public et l'administration au service d'une meilleure connaissance par les usagers de leurs ressources, et de l'impact de changements de situation notamment professionnelle sur celles-ci.

4.5.2. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

4.5.3. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.5.4. Impacts sur la jeunesse

Sans objet.

4.5.5. Impacts sur les professions réglementées

Envoyé en préfecture le 12/05/2026
Reçu en préfecture le 12/05/2026
Publié le
ID : 976-229850003-20260430-DL3004260097-DE

Sans objet.

4.6. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

La création du compte social unique doit renforcer la confiance dans l'administration et la capacité de projection du citoyen dans des évolutions choisies de sa situation.

4.7. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

Sans objet.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

Le projet de compte social unique a fait l'objet de consultations auprès de nombreuses parties prenantes (associations de lutte contre la pauvreté, collectivités territoriales, parlementaires) dans le cadre de la mission de préparation du présent projet de loi lancée par le Premier ministre, M. Sébastien Lecornu, à l'automne 2025, et par le Ministre du Travail et des Solidarités, M. Jean-Pierre Farandou, conduisant à la présentation du présent projet de loi.

Le présent projet de loi a fait l'objet des consultations obligatoires suivantes :

- Conseil national d'évaluation des normes, au titre de l'article L.1212-2 du code général des collectivités terr itoriales, qui a rendu un avis XXX le XXX ;
- Conseil d'administration de la caisse nationale des allocations familiales (CNAF), au titre de l'article XXX, qui a rendu un avis XXX le XXX ;
- Conseil d'administration de la caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA), au titre de l'article XXX, qui a rendu un avis XXX le XXX ;
- Conseil national de l'habitat (CNH), qui a rendu un avis XXX le XXX.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Une première version du compte social unique est prévue pour l'année 2027.

Envoyé en préfecture le 12/05/2026
Reçu en préfecture le 12/05/2026
Publié le
ID : 976-229850003-20260430-DL3004260097-DE

5.2.2. Application dans l'espace

Le texte s'applique de plein droit dans les collectivités d'outre-mer mentionnées à l'article L. 111-2 du code de la sécurité sociale.

Il ne s'applique pas à Mayotte, à Saint-Pierre-et-Miquelon, en Polynésie française, à Wallis-et-Futuna, en Nouvelle-Calédonie et dans les TAAF.

5.2.3. Textes d'application

Un décret en Conseil d'Etat, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, déterminera les caractéristiques essentielles du traitement (finalités, données, destinataires, durées de conservation, droits des personnes, sécurités), notamment les modalités de collecte, de traitement et d'échange des informations et des données à caractère personnel, parmi lesquelles le numéro d'inscription au répertoire national d'identification des personnes physiques, nécessaires à la réalisation des finalités mentionnées à l'article L. 114-26. Ce décret en Conseil d'Etat détermine les informations ou données qui, en raison de leur nature, ne peuvent faire l'objet de ces échanges ou font l'objet d'échanges limités conformément à l'article 6 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

Envoyé en préfecture le 12/05/2026
Reçu en préfecture le 12/05/2026
Publié le
ID : 976-229850003-20260430-DL3004260097-DE

Article 5 : Meilleure articulation des aides nationales et locales pour garantir un gain au travail suffisant

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a consacré le département chef de file en matière d'action sociale. Il est dorénavant chargé de définir et de mettre en œuvre la politique d'action sociale. La loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) du 27 janvier 2014 et celle portant nouvelle organisation territoriale de la République du 7 août 2015 (NOTRe) sont venues confirmer cette nouvelle compétence attribuée au département.

En plus de l'attribution d'aides sociales définies par la loi, le département peut également mettre en œuvre des aides sociales facultatives en application de l'article L.3211-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) : « Le conseil départemental règle par ses délibérations les affaires du département dans les domaines de compétences que la loi lui attribue. Il est compétent pour mettre en œuvre toute aide ou action relative à la prévention ou à la prise en charge des situations de fragilité, au développement social, à l'accueil des jeunes enfants et à l'autonomie des personnes. Il est également compétent pour faciliter l'accès aux droits et aux services des publics dont il a la charge ». Le conseil départemental peut en effet décider, conformément à l'article L. 121-4 du CASF, de conditions et de montant plus favorables que ceux prévus par les lois et règlements applicables aux prestations mentionnées à l'article L. 121-1. Le département assure la charge financière de ces décisions.

Si le département détient une compétence de droit commun en matière d'aide sociale légale, les communes ou leurs groupements conservent également des attributions en matière d'action sociale :

Envoyé en préfecture le 12/05/2026
Reçu en préfecture le 12/05/2026
Publié le
ID : 976-229850003-20260430-DL3004260097-DE

L'intervention des communes en matière d'aide sociale facultative est admise sur le fondement et dans les limites de la clause générale de compétence du conseil municipal. En outre, les communes et leurs groupements exercent leurs compétences en matière d'aide sociale facultative, grâce aux centres communaux ou intercommunaux d'action sociale (CCAS ou CIAS). A ce titre, en application de l'article L.123-5 du CASF, les CCAS/CIAS peuvent intervenir sous forme de prestations remboursables ou non remboursables.

Une enquête de l'UNCCAS de 2019 auprès des CCAS et CIAS adhérents révèle que 98% de ces derniers attribuent des aides (financières ou en nature), 84 % attribuent des aides d'urgence et 68 % attribuent des aides financières non remboursables.

En sus des prestations nationales légales, les collectivités territoriales (régions, départements, communes et intercommunalités) délivrent donc des aides sociales d'initiative locale. Le dernier alinéa de l'article L. 1111-5 du code général des collectivités territoriales (CGCT) mentionne les « aides sociales à caractère individuel, en espèces ou en nature », ainsi que les « avantage[s] tarifaire[s] dans l'accès à un service public » que les collectivités territoriales ou leurs groupements décident d'attribuer sur conditions de ressources, sur le fondement de leurs compétences propres.

La création des aides parfois qualifiées « d'extra-légales » résulte de textes législatifs ayant posé, selon le cas, un domaine de compétence spécifique (article L. 121-1 du CASF, qui prévoit que « le département définit et met en œuvre la politique de l'action sociale ») ou de compétence générale (clause dite « de compétence générale » des communes, article L. 2121-29 du CGCT). Cette épithète vise en effet à les distinguer d'allocations créées par la loi « qui répondent à une exigence de solidarité nationale » et pour lesquelles, par suite, même lorsque leur mise en œuvre est confiée à une collectivité territoriale, « il est loisible au législateur de définir des conditions d'octroi (...) de nature à assurer l'égalité de traitement entre [leurs] bénéficiaires sur l'ensemble du territoire national » (CC, 18 juillet 2001, n° 2001-447 DC, cons. 6).

Ainsi, la présente étude d'impact considère les « aides sociales d'initiative locale » comme étant celles, seulement, que les collectivités territoriales attribuent sur le fondement de leurs compétences propres, sur conditions de ressources ou au vu de situations ou qualités (parent isolé, chômeur...) qui relèvent d'une politique d'action sociale.

On peut également, parmi ces aides d'initiative locale, distinguer :

les aides monétaires directes (ou aides en espèces) : attribution d'une somme d'argent à un individu ou un ménage, pour un usage non déterminé ;

Envoyé en préfecture le 12/05/2026
Reçu en préfecture le 12/05/2026
Publié le
ID : 976-229850003-20260430-DL3004260097-DE

les aides en nature : délivrance d'un bien ou d'un service, soit gratuitement (aide alimentaire...) ou à un prix inférieur au coût de revient pour tous les usagers, soit à un tarif préférentiel dérogatoire, pouvant aller jusqu'à la gratuité, seulement pour certaines catégories de personnes (tarifs sociaux de cantine, de l'eau, des transports en communs, tarifs des centres de loisir...).

Lorsque ces aides sont explicitement liées au statut de bénéficiaire d'une prestation de solidarité, elles sont qualifiées de « droits connexes ». D'autres aides additionnelles ont une philosophie similaire mais sont attribuées sous condition de ressources sans référence à un statut de bénéficiaire de prestation de solidarité.

Aujourd'hui, on ne dispose d'aucun inventaire de ces droits connexes et aides supplémentaires, même si certaines initiatives (mes-aides.gouv.fr notamment) se sont fixé cet objectif.

Les aides locales peuvent être attribuées sous conditions de ressources. Il existe une pratique répandue où les collectivités procèdent à une évaluation plus globale en mobilisant notamment la notion de reste à vivre. La collectivité évalue ce reste en soustrayant aux ressources de l'individu ou du foyer un ensemble de dépenses pré-engagées éventuellement plafonnées.

Une enquête de l'UNCCAS de 2019 auprès des centres communaux et intercommunaux d'action sociale (CCAS/CIAS) adhérents fait état que 98 % des CCAS/CIAS attribuent des aides (financières ou en nature), 84 % attribuent des aides d'urgence et 68 % attribuent des aides financières non remboursables.[10]

L'enquête « L'aide et l'action sociales des communes », édition 2018, de la DREES, montre que 71 % des communes, représentant 94 % de la population hexagonale et des DROM (hors Mayotte), distribuent des aides financières (remboursables ou non), des prestations en nature et des chèques d'accompagnement personnalisé. Près de la moitié de ces communes a mis en place un barème formel pour l'accès à ces aides. Si la majorité des communes utilisent un barème sous condition de ressources (type quotient familial ou reste à vivre), dans près d'1 commune sur 5 ces aides sont mises en place en fonction d'un statut (bénéficiaire d'un minimum social, demandeur d'emploi).[11]

[10] Vivre, UNCASS, Enquêtes & Observation, 2019.

[11] L'aide et l'action sociales en France ; DREES, édition 2018.

Envoyé en préfecture le 12/05/2026
Reçu en préfecture le 12/05/2026
Publié le
ID : 976-229850003-20260430-DL3004260097-DE

Les analyses économiques disponibles à la fin des années 2000, au moment où l'ultime filet social de sécurité était encore le revenu minimum d'insertion (RMI), montrent combien la prise en compte des aides locales pouvait dans les faits amoindrir et même annuler le gain au travail pour les personnes de condition de vie très modeste.[12]

Ces études, certes partielles puisque menées sur vingt villes françaises, montrent que les aides locales extra-légales augmentaient les ressources d'un ménage sans activité de 26 % en moyenne. Elles concluaient que ces transferts avaient la particularité d'être très dégressifs, ce qui conduisait à « pénaliser lourdement le retour à l'emploi ». Agrégées, ces aides sont « d'abord stables avec le revenu d'activité, alors que les prestations nationales et légales sont très décroissantes, puis elles diminuent fortement alors que les prestations nationales deviennent moins dégressives ».

L'entrée en vigueur du RSA s'est accompagnée d'une réflexion visant à circonscrire au maximum la logique de droits attachés à un statut d'allocataire, susceptible de générer des effets de seuil indésirables, voire désincitatifs. En outre, l'existence de tels droits connexes, distincts d'un minimum social à un autre, sans que cela ne se justifie nécessairement par la nature de l'allocation ou l'identité du public bénéficiaire, contribue au manque de lisibilité et de prévisibilité du système en créant des effets de seuils importants.

Plus généralement, on peut légitimement s'interroger sur l'équité d'un système d'aides associées à un statut d'allocataires, et ne bénéficiant pas à d'autres ménages dont les ressourcent seraient proches des premiers. De fait, une mission parlementaire sur les droits connexes locaux dans le cadre de la généralisation du RSA a produit un rapport faisant état de leur grande variété, de leur montant faible (55% <200€) et de la variété de leurs conditions d'octroi.[13]

---

[12] Voir travaux réalisés sur les données d'observation des revenus des ménages en 2002 et 2007 : Anne, Denis. L'Horty, Yannick. Dollé, Michel. (2002). Transferts sociaux locaux et retour à l'emploi, Economie et Statistique Année 2002 357-358 pp. 49-78 ; Anne, Denis. L'Horty, Yannick. (2009). Couverture collection Aides sociales locales, revenu de solidarité active (RSA) et gains du retour à l'emploi, Economie et Statistique Année 2009 429-430 pp. 129-157.

[13] Sylvie Desmarescaux et Catherine Hesse, Mission parlementaire sur les droits connexes locaux dans le cadre de la généralisation du RSA, 2009. Rapport pour le Premier ministre.

Envoyé en préfecture le 12/05/2026
Reçu en préfecture le 12/05/2026
Publié le
ID : 976-229850003-20260430-DL3004260097-DE

Un effort important a par conséquent été fait pour dissocier le bénéfice du droit connexe du statut de bénéficiaire, comme le préconisait le rapport Desmarescaux en 2009, pour aller vers davantage de prestations supplémentaires de solidarité. En vue de de faire évoluer leurs modalités d'attribution, le rapport recommande également de définir au niveau national des « bonnes pratiques » en termes d'attribution des aides sociales locales.[14]

En particulier, il suggère de se référer à une base ressources (si possible harmonisée au niveau national), plutôt qu'à un statut (bénéficiaire d'une prestation de solidarité) et de revoir leur modèle de dégressivité, à des fins d'équité et pour assurer un gain au travail suffisant.

L'entrée en vigueur du RSA en 2009 a constitué une grande avancée à cet égard, pour plusieurs raisons :

- le RSA instaurait pour la première fois dans le barème national le principe d'un gain au travail qui soit pérenne (au moyen de l'instauration d'un « RSA activité » à côté du « RSA socle »). Ce principe est demeuré depuis, grâce à la création la prime d'activité en 2016 (en remplacement du RSA activité et de la prime pour l'emploi) ;

- l'article 13 de loi n°2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion crée une obligation, pour les collectivités territoriales, de « veiller » au respect d'un principe d'équité et de non-discrimination en matière d'attribution des aides locales, afin que des ménages aux ressources similaires soient traitées de manière équitable (ce qui devrait exclure l'attribution de droits exclusivement attachés à un statut). Ainsi, d'après l'article L. 1111-5 du code général des collectivités territoriales (CGCT) ainsi modifié, « lorsqu'ils attribuent des aides sociales à caractère individuel, en espèces ou en nature, ou un avantage tarifaire dans l'accès à un service public, les collectivités territoriales, leurs établissements publics, les groupements de collectivités et les organismes chargés de la gestion d'un service public veillent à ce que les conditions d'attribution de ces aides et avantages n'entraînent pas de discrimination à l'égard de personnes placées dans la même situation, eu égard à l'objet de l'aide ou de l'avantage, et ayant les mêmes ressources rapportées à la composition du foyer ».

- en cohérence avec ce principe, même au niveau national, les droits connexes nationaux du RSA sont désormais, en majorité, alloués par référence à un niveau de ressources et non plus par référence à un statut d'allocataire, à l'instar des dispositifs d'aide à l'accès à une couverture complémentaire santé.

---

[14] Projet de loi de financement de la sécurité sociale de financement de la sécurité sociale pour 2010 : Secteur médico-social, Sylvie Desmarescaux, Rapport n° 90 (2009-2010), tome III, déposé le 4 novembre 2009.

Envoyé en préfecture le 12/05/2026
Reçu en préfecture le 12/05/2026
Publié le
ID : 976-229850003-20260430-DL3004260097-DE

Une nouvelle étude réalisée en 2022 par Denis Anne et Yannick L'Horty,[15] en partenariat avec la Cour des comptes, sur un échantillon de vingt villes françaises (Paris, Lyon, Marseille, Arles, Arras, Amiens, Belley, Béziers, Drancy, Evry, Fontenay-sous-bois, Ivry-sur-Seine, Le Mans, Martigues, Montreuil, Pecquencourt, Sète, Tourcoing et Villeneuve d'Ascq) montre que :

les aides sociales locales représentent selon la configuration familiale entre 6,5 % et 12,8 % de l'ensemble des ressources des ménages sans revenu d'activité ; les ménages avec enfants sont favorisés par les barèmes des aides locales relativement aux barèmes nationaux ;

les aides sociales locales sont très différentes d'une localité à l'autre. Dans une même localité, il peut exister autant de barèmes différents qu'il existe de prestations différentes. Pour une même prestation, il existe souvent autant de barèmes différents que de localités. Cette diversité se manifeste à la fois dans le montant et dans la forme des aides ;

si la forme générale des barèmes des aides sociales locales va clairement dans le sens d'une érosion des effets de seuil associés aux barèmes antérieurs, on ne peut exclure, sur un échantillon de 20 localités, la permanence de barèmes d'aides sociales induisant des trappes à pauvreté par une trop forte baisse ou une disparition des aides avec la reprise d'une activité professionnelle ou l'augmentation des revenus de nature professionnelle.

L'inspection générale des affaires sociales s'est également récemment intéressée à l'action sanitaire et sociale des communes[16] : elle met en avant une très grande diversité des modes d'actions notamment en nature et des défauts de coordinations entre les acteurs qui engendrent de la complexité pour les bénéficiaires.

Enfin, les données les plus récemment recensées par Denis Anne et Yannick L'Horty, pour la DARES et le groupe d'experts sur le SMIC, en 2025, sur un échantillon de 6 communes (Arras, Belley, Lyon, Marseille, Montreuil et Paris), permettent de montrer que les aides locales peuvent représenter une source non négligeable de revenus pour les foyers modestes et qu'il existe des effets de seuils dans leur attribution qui peuvent entrainer des baisses importantes à la suite d'une augmentation de revenus d'activité. Ainsi :

---

[15] Anne, Denis. & L'Horty, Yannick. (2022). Droits connexes et aides sociales locales : un nouvel état des lieux. Economie et Statistique, 530-31, 3–26.

[16] Matthieu Angotti, Frédéric Laloue, Valérie Saintoyant (Igas), Action sanitaire et sociale : les initiatives des communes, 2025

Envoyé en préfecture le 12/05/2026
Reçu en préfecture le 12/05/2026
Publié le
ID : 976-229850003-20260430-DL3004260097-DE

pour une personne seule sans revenu d'activité, les aides sociales locales peuvent représenter en moyenne un peu moins de 100€ par mois ; si cette personne reprend un emploi à plein temps au SMIC, ces aides sont divisées par près de 7, soit une perte de 80€ par mois ;

pour une famille monoparentale avec un enfant de plus de 3 ans, sans revenu d'activité, les aides sociales locales représentent en moyenne d'un peu moins de 250€ par mois ; si cette personne reprend un emploi à plein temps au SMIC, ces aides diminuent à 100€ par mois en moyenne, soit une perte d'environ 150€ par mois ;

pour un couple avec 2 enfants, sans revenu d'activité, les aides sociales locales représentent en moyenne de l'ordre 250€ par mois ; si les revenus d'activité du couple augmentent jusqu'à 1 SMIC, ces aides diminuent à 130€ par mois en moyenne, soit une perte de 120€ par mois.

Ces résultats sont à prendre avec précaution, dans la mesure où ils ne concernent qu'un petit nombre de communes et font l'hypothèse forte d'un taux de recours de 100% aux aides locales. Cependant, ils montrent que la perte de revenus issus des aides locales peut réduire de manière non négligeable le gain lié à une reprise d'activité. Les analyses sur le gain au travail présentées dans l'étude d'impact de l'article 3 montraient, sous la même hypothèse d'un taux de recours aux prestations nationales de 100% que, selon les configurations de foyer, le « gain au travail » sur le périmètre des seules prestations de solidarité et familiales nationales, était de l'ordre de 800€ en moyenne avec la reprise d'un emploi à temps plein au SMIC.

Ainsi, il est possible de déduire de ces analyses que la mauvaise articulation entre les aides nationales et les aides locales peut, dans certaines configurations de foyers, diminuer le gain à la reprise d'un emploi au SMIC de l'ordre de 20% : si le gain au travail reste réel, une telle diminution peut être significative et influer sur les comportements des ménages.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

Envoyé en préfecture le 12/05/2026
Reçu en préfecture le 12/05/2026
Publié le
ID : 976-229850003-20260430-DL3004260097-DE

La mesure s'inscrit dans le cadre du principe de libre administration des collectivités territoriales (article 72 de la Constitution) suppose notamment l'exercice d'attributions effectives (CC, 28 décembre 1982, n° 82-149 DC, cons. 2), lequel implique en particulier que les collectivités territoriales puissent disposer d'une capacité de décision leur permettant de gérer les affaires relevant de leurs attributions, la liberté contractuelle (CC, 30 novembre 2006, n° 2006-543 DC, cons. 28 à 31) et l'autonomie financière (CC, 29 juillet 2004, n° 2004-500 DC, cons. 19 et 20 ; CC, 25 juillet 1990, n° 90-277 DC, cons. 7 à 15). L'autonomie financière suppose, en particulier, que les dépenses obligatoires soient définies par le législateur avec précision quant à leur objet et à leur portée et que les obligations qui en résultent n'aient pas pour conséquence de méconnaître la compétence propre des collectivités territoriales ni d'entraver leur libre administration (CC, 29 mai 1990, n° 90-274 DC, cons. 16).

Le Conseil constitutionnel juge ainsi de façon constante que si le législateur peut, sur le fondement des articles 34 et 72 de la Constitution, assujettir les collectivités territoriales ou leurs groupements à des obligations, ou les soumettre à des interdictions, c'est à la condition, notamment, que les unes et les autres répondent à des fins d'intérêt général (CC, 17 janvier 2013, n° 2012-660 DC, cons. 16 ; CC, 30 novembre 2006, n° 2006-543 DC, cons. 29). Le Conseil constitutionnel a ainsi jugé, par exemple, que le législateur ne pouvait, sans méconnaître le principe de la libre administration des collectivités territoriales, interdire aux départements, dans l'exercice de ce qui était alors leur compétence générale, de moduler les subventions qu'ils pouvaient décider de créer en fonction du mode de gestion du service public de l'eau et de l'assainissement, selon que celui-ci était exercé en régie ou de manière déléguée (CC, 8 juillet 2011, n° 2011-146 QPC, cons. 4 et 5).

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

L'article 4 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) prévoit que la politique sociale (pour certains de ses aspects, notamment la protection sociale ; art. 9 et 21) est une compétence partagée entre l'Union et les Etats membres.

La mise en place, le financement et les conditions d'éligibilité aux aides sociales est principalement du ressort des Etats membres, tandis que l'UE assure notamment la protection des droits des personnes qui se déplacent entre les États membres grâce à la coordination de la sécurité sociale (règlement (CEE) n°1408/71 du Conseil, du 14 juin 1971, relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux

Envoyé en préfecture le 12/05/2026
Reçu en préfecture le 12/05/2026
Publié le
ID : 976-229850003-20260430-DL3004260097-DE

travailleurs non-salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté).

1.4. ÉLEMENTS DE DROIT COMPARE

Sans objet.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

Le fait pour le législateur d'imposer aux collectivités territoriales, dès lors que celles-ci décident de la création d'un régime d'aide sociale d'initiative locale et qu'elles décident de le fonder sur un critère de ressources, de se référer, dans la définition de leurs règles et pour évaluer ces ressources, au « revenu social de référence » retenu par ailleurs pour l'ASU, peut se rattacher au motif d'intérêt général d'accroître la lisibilité et l'équité de leurs décisions et ne semble pas de nature à méconnaître le principe de leur libre administration. Une disposition législative est nécessaire pour prévoir cette obligation pour l'avenir (création d'une nouvelle aide ou évolution d'une caractéristique essentielle) et pour définir la nature des aides d'initiative locale concernées par une telle définition des ressources d'un foyer.

De même, une disposition législative est nécessaire pour prévoir qu'une aide locale ne peut être versée sous la seule condition du bénéfice d'une autre allocation, afin de garantir que la reprise d'une activité professionnelle (et donc dans la plupart des cas la sortie du statut de demandeur d'emploi ou de bénéficiaire du RSA) ne conduise pas à une perte substantielle de revenus liés à la fin de l'éligibilité à une aide locale.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

La réforme de l'ASU vise à simplifier et à renforcer notre système de soutien au revenu des ménages modestes, à garantir plus d'équité, plus de transparence, et un meilleur gain au travail, qui assure que le travail paye pour tous les actifs de niveau de vie modeste de la même manière. Il est donc nécessaire d'anticiper les interactions entre la future ASU et les autres aides additionnelles de solidarité que pourront percevoir les bénéficiaires de l'ASU.

Envoyé en préfecture le 12/05/2026
Reçu en préfecture le 12/05/2026
Publié le
ID : 976-229850003-20260430-DL3004260097-DE

Parmi les freins identifiés à la reprise d'un travail, doit en effet être pris en compte le coût d'opportunité (réel ou supposé) lié à la perte de l'ensemble des dispositifs d'aide lorsque le revenu du travail augmente. Or l'analyse de ce coût d'opportunité de la reprise ou intensification de l'activité se limite en général à la prise en compte des « grandes » prestations nationale de solidarité. L'ensemble des droits connexes et des aides additionnelles, bien qu'il contribue à soutenir le niveau de vie des plus modestes, n'est en général pas pris en compte, alors qu'il devrait l'être.

Cette carence dans l'analyse s'explique en particulier par le manque de données disponibles, en particulier concernant les droits connexes locaux : on ne trouve dans la littérature que peu d'analyse de leur effet sur la cohérence globale de notre système de solidarité.

Le manque d'articulation de ces droits connexes avec l'ASU serait susceptible de :

réduire la portée de la promesse portée par l'ASU, celle d'un gain au travail lisible, et le même pour toutes personnes de niveau de vie modeste, quelle que soit leur situation de famille et de logement. Les droits connexes, tout comme les aides sous condition de ressources, ayant le plus souvent une forme dégressive, forfaitaire, ou mixte (forfaitaire puis dégressive), leur cumul avec l'ASU est susceptible de modifier les taux marginaux d'imposition des revenus d'activité des bénéficiaires, au risque de laisser subsister des situations où le travail ne paye pas suffisamment ;

maintenir une forte d'iniquité au sein de notre système de soutien au revenu des ménages modestes. Les droits connexes, qui sont aujourd'hui attachés à une catégorie de bénéficiaires en particulier, peuvent maintenir des situations d'iniquité malgré l'harmonisation des bases ressources visée par l'ASU ;

réduire l'impact de l'ASU sur les plans de la lisibilité et de l'accès aux droits. La simplification du paysage des grandes aides de solidarité nationale ne suffira pas pour clarifier, pour les usagers, l'ensemble de leurs droits. Quand bien même les aides supplémentaires subsistant parallèlement seraient à l'avenir soumises à des conditions de ressources similaires, encore faut-il faciliter que cet accès aux droits soit facilité (risque lié à la multiplicité des guichets).

Dès lors, la présente réforme a pour objectif, dans le plein respect de la libre administration des collectivités territoriales, à encadrer l'attribution des aides d'initiative locale afin :

Envoyé en préfecture le 12/05/2026
Reçu en préfecture le 12/05/2026
Publié le
ID : 976-229850003-20260430-DL3004260097-DE

d'une part, d'éviter la création de droits connexes aggravant le coût d'opportunité du travail lorsque la reprise, la poursuite ou l'intensification d'une activité professionnelle conduit à perdre la prestation. Certes, les droits connexes comportent un avantage clair, à savoir celui de leur simplicité de mise en œuvre. Il faut cependant à veiller, si certains continuent d'exister, à ce que les conditions d'éligibilité ne soient pas seulement liées à un statut mais également aux ressources du foyer, au risque de générer des effets de seuils dommageables ;

d'autre part, que les conditions de ressources, qui ont vocation à remplacer le conditionnement à un statut de bénéficiaire, soient définies de manière harmonisée, en vue d'une plus grande lisibilité et cohérence du système de solidarité.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Il aurait pu être envisagé d'intégrer les aides locales dans le dispositif de l'ASU, c'est-à-dire d'harmoniser par la loi leurs conditions d'attribution et de calcul avec celles des aides à caractère national. Cela peut comporter un risque d'atteinte, contraire à la Constitution, à la libre administration des collectivités territoriales.

3.2. DISPOSITIF RETENU

La réforme proposée consiste à :

- faire en sorte que les aides locales servent l'objectif de gain au travail. Pour cela sont privilégiées les aides sous condition de ressources. Les collectivités territoriales, leurs groupements ou leurs établissements publics ne pourront donc plus créer d'aides strictement liées à un statut de bénéficiaire d'une prestation de solidarité ;
- faire en sorte que les collectivités territoriales se réfèrent systématiquement, pour évaluer les ressources d'une personne physique en vue de l'octroi d'une prestation sous condition de ressources, à la définition du « revenu social de référence » retenue par ailleurs pour l'ASU.

Cette solution rejoint la proposition des rapporteures de la mission « flash » de la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale de juillet 2025 : « Proposition n° 18. – Attribuer aux élus et aux services des communes et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), ainsi qu'à ceux des

Envoyé en préfecture le 12/05/2026
Reçu en préfecture le 12/05/2026
Publié le
ID : 976-229850003-20260430-DL3004260097-DE

départements, avec une confidentialité adaptée, un accès au revenu social de référence des administrés qui bénéficient ou pourraient bénéficier d'aides locales », en allant plus loin puisqu'il s'agirait d'une obligation. Cette idée s'inscrit dans la droite ligne de leur proposition n° 20. « S'assurer que l'inclusion des aides connexes ne réduise pas le gain au travail de certains ménages dans une partie des communes. ».[17]

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne

Le présent article crée un chapitre VIII au sein du titre VI du livre II du code de l'action sociale et des familles, composé d'un unique article L. 268.

4.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne

Cet article ne vise pas à transposer en droit français des normes juridiques européennes. Il est compatible avec le cadre conventionnel mentionné *supra* (1.3.).

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES ET FINANCIERS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Cette disposition vise à harmoniser les bases ressources utilisées pour le calcul des aides locales avec celle qui sera utilisée pour l'ASU. Ce faisant, elle peut conduire, pour l'ensemble constitué des aides nationales et locales, à un effet majoré de gain au travail, et par conséquent à une augmentation de la quantité de travail produite (par reprise d'emploi d'actifs non occupés ou par augmentation de la quotité de travail d'un actif occupé).

4.2.2. Impacts sur les entreprises

[17] Communication du 10 juillet 2025 de la mission flash de la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale sur l'opportunité et les modalités de la création d'une allocation sociale unique.

Envoyé en préfecture le 12/05/2026
Reçu en préfecture le 12/05/2026
Publié le
ID : 976-229850003-20260430-DL3004260097-DE

Sans objet.

4.2.3. Impacts budgétaires

L'utilisation du revenu social de référence comme base de calcul des aides sociales locales peut entraîner des évolutions des barèmes de ces aides et/ou des montants versés. Il est toutefois impossible de déterminer ni l'ampleur ni le sens de ces impacts. Au surplus, il sera toujours loisible à une collectivité de modifier son barème pour tenir compte de cet impact.

4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics continueront à attribuer des aides sociales locales, en les exprimant selon des références communes, à savoir le revenu social de référence, sur lequel est assis le calcul des droits et des prestations comprises dans le dispositif de l'ASU. Les aides en nature ou d'urgence ne seront pas comprises dans ce dispositif de référence commune.

Les collectivités territoriales devront, pour l'attribution d'une nouvelle aide (ou en cas de changement substantiel d'une aide existante) versée sous condition de ressources, tenir compte du revenu social de référence défini par le présent projet de loi et utilisé pour l'ASU. Pour ce faire, elles auront accès à cette information via le compte social unique prévu à l'article 4 :

- soit sous la forme d'un extranet leur permettant de consulter l'information et, en retour, de renseigner le montant de l'aide local attribuée à un foyer ;
- soit via une interface de programmation d'application (API) permettant de récupérer directement les informations nécessaires dans leur système d'information. Cette solution automatisée impose qu'elles réalisent les développements informatiques nécessaires dans leur système d'information pour intégrer cette API.

Enfin, l'attribution d'aides strictement liées à une condition de statut de bénéficiaire d'une allocation sera interdite.

4.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

Envoyé en préfecture le 12/05/2026
Reçu en préfecture le 12/05/2026
Publié le
ID : 976-229850003-20260430-DL3004260097-DE

Cette mesure aura un impact sur le travail des services administratifs des collectivités territoriales responsables de l'attribution, en conduisant à une modification du barème des aides locales pour tenir compte du revenu social de référence.

4.5. IMPACTS SOCIAUX

4.5.1. Impacts sur la société

En garantissant que l'attribution d'aides locales se fasse sur une base de ressources commune avec les aides nationales intégrées dans l'ASU, cette mesure contribue à la lisibilité du système de solidarité dans son ensemble, et donc à l'intelligibilité de leurs ressources pour les allocataires mais aussi à l'acceptabilité du système de solidarité par l'ensemble des citoyens.

En faisant en sorte que les aides locales soient bien versées sous condition de ressources et non en référence à un statut d'allocataire d'une prestation nationale, et donc en évitant des situations dans lesquelles la reprise d'un emploi entraîne la perte totale d'une aide locale, la mesure contribuera à lever les freins monétaires à la reprise d'un emploi.

4.5.2. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

4.5.3. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.5.4. Impacts sur la jeunesse

Sans objet.

4.5.5. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.6. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

En garantissant que l'attribution d'aides locales se fasse sur une base de ressources commune avec les aides nationales intégrées dans l'ASU, cette mesure contribue à la

Envoyé en préfecture le 12/05/2026
Reçu en préfecture le 12/05/2026
Publié le
ID : 976-229850003-20260430-DL3004260097-DE

lisibilité du système de solidarité dans son ensemble, et donc à l'intelligibilité de leurs ressources pour les allocataires mais aussi à l'acceptabilité du système de solidarité par l'ensemble des citoyens.

En faisant en sorte que les aides locales soient bien versées sous condition de ressources et non en référence à un statut d'allocataire d'une prestation nationale, et donc en évitant des situations dans lesquelles la reprise d'un emploi entraîne la perte totale d'une aide locale, la mesure contribuera à lever les freins monétaires à la reprise d'un emploi.

4.7. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

Sans objet.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

L'intégration des aides locales dans la réforme de l'ASU a fait l'objet de concertations avec des représentants des collectivités territoriales, singulièrement des Départements de France et de l'Union national des centre communaux d'action sociale (UNCCAS) dans le cadre de la mission de préparation du présent projet de loi lancée par le Premier ministre, M. Sébastien Lecornu, à l'automne 2025, et par le Ministre du Travail et des Solidarités, M. Jean Pierre Farandou, conduisant à la présentation du présent projet de loi.

Le présent projet de loi a fait l'objet de la consultation obligatoire du Conseil national d'évaluation des normes au titre de l'article L.1212-2 du code général des collectivités territoriales, qui a rendu un avis XXX le XXX.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

La présente mesure impose la définition du revenu social de référence et la conception des moyens techniques nécessaires à sa consultation par les collectivités territoriales. Afin de laisser le temps au pouvoir réglementaire de fixer, en concertation avec l'ensemble des parties prenantes, les modalités de calcul du revenu

Envoyé en préfecture le 12/05/2026
Reçu en préfecture le 12/05/2026
Publié le
ID : 976-229850003-20260430-DL3004260097-DE

social de référence et de la création du compte social unique, l'entrée en vigueur de l'article 5 est fixée au 1 er janvier 2030.

5.2.2. Application dans l'espace

Le texte s'applique de plein droit dans les départements et régions d'outre-mer.

Il ne s'applique pas dans les collectivités régies par l'article 74 de la Constitution, en Nouvelle-Calédonie et dans les TAAF, compte tenu de leur compétence fiscale.

5.2.3. Textes d'application

Le présent article ne requiert pas de texte d'application.

Envoyé en préfecture le 12/05/2026
Reçu en préfecture le 12/05/2026
Publié le
ID : 976-229850003-20260430-DL3004260097-DE

CHAPITRE IV – DISPOSITIONS RELATIVES A L'OUTRE-MER

Article 6 : Extension du compte social unique à Mayotte

A Mayotte, la sécurité sociale est régie par un ensemble de textes spécifiques antérieurs à la départementalisation qui font écran à l'applicabilité directe du code de la sécurité sociale, malgré le principe d'identité législative applicable à ce territoire.

La mesure prévue à l'article 6 du présent projet de loi a pour objet de modifier l'ordonnance n° 96-1122 du 20 décembre 1996 relative à l'amélioration de la santé publique, à l'assurance maladie, maternité, invalidité et décès, au financement de la sécurité sociale à Mayotte et à la caisse de sécurité sociale de Mayotte, afin de rendre applicables les nouveaux articles du code de la sécurité sociale relatifs au téléservice dénommé compte social unique (cf article 4).

Aucune adaptation au fond n'est prévue.

La consultation du conseil départemental de Mayotte pour avis n'est pas nécessaire. Toutefois, il a été fait le choix de la demander.

Les consultations prévues pour l'article 4 sont également requises pour l'article 6.

Article 7 : Extension du compte social unique à Saint-Pierre-et-Miquelon

A Saint-Pierre-et-Miquelon, la sécurité sociale est régie par un ensemble de textes spécifiques qui font écran à l'applicabilité directe du code de la sécurité sociale, malgré le principe d'identité législative applicable à ce territoire.

La mesure prévue à l'article 7 du présent projet de loi a pour objet de modifier l'ordonnance n°77-1102 du 26 septembre 1977, afin de rendre applicables les nouveaux articles du code de la sécurité sociale relatifs au téléservice dénommé compte social unique (cf article 4).

Aucune adaptation au fond n'est prévue.

Envoyé en préfecture le 12/05/2026
Reçu en préfecture le 12/05/2026
Publié le
ID : 976-229850003-20260430-DL3004260097-DE

La consultation du conseil territorial de Saint-Pierre-et-Miquelon pour avis n'est pas nécessaire. Toutefois, il a été fait le choix de la demander.

Aucune autre consultation n'est requise.

Envoyé en préfecture le 12/05/2026
Reçu en préfecture le 12/05/2026
Publié le
ID : 976-229850003-20260430-DL3004260097-DE

CHAPITRE IV – DISPOSITIONS FINALES

Article 8 : Dispositions finales

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

L'allocation de solidarité unifiée (ASU), créée par le présent projet de loi, comprend le revenu de solidarité active (RSA), la prime d'activité (PA) et les aides au logement, soit le périmètre d'allocations concernant 90 % des foyers bénéficiaires d'une allocation en France. Elle crée une « base ressources » unique nommée « revenu social de référence », c'est-à-dire unifie la manière dont sont prises en compte les ressources d'un foyer pour le calcul de l'allocation, ainsi que les règles d'appréciation de la composition du foyer.

L'intégration de l'ASU dans l'ancien système d'information de la CNAF paraît peu crédible : celui-ci, codé en partie dans un langage informatique ancien, est difficile à faire évoluer, ce qui a conduit, pour la réforme des aides personnelles au logement intervenue en 2019, à privilégier l'utilisation d'une brique externalisée. Un investissement sur son ancien SI n'est donc pas le sens des travaux de la CNAF à savoir moderniser progressivement ses SI pour assurer la sécurité du versement des prestations et faciliter la mise en œuvre des réformes.

Indépendamment même de la réforme de l'ASU, la CNAF est engagée dans une réflexion pour savoir s'il faut effectivement viser à basculer l'ensemble des prestations dans le nouveau SI, ou bien s'engager dans une solution alternative, souveraine et dont les coûts futurs seraient mieux maîtrisés, pour accueillir l'ensemble des prestations en visant à décommissionner aussi bien l'ancien SI que celui, plus récent, construit pour opérer la contemporanéisation des AL.

Il semble donc indispensable de construire ce nouveau « nouveau SI » à règles globalement inchangées (i.e. avant l'ASU) et migrer l'ensemble des prestations dessus avant d'avoir à transformer les règles pour mettre en place une réforme telle que l'ASU.

Envoyé en préfecture le 12/05/2026
Reçu en préfecture le 12/05/2026
Publié le
ID : 976-229850003-20260430-DL3004260097-DE

S'agissant de la CCMSA, les impacts de l'ASU sont également majeurs d'un point de vue SI. En effet, l'ASU n'est pas envisageable dans son application actuelle, donc réclamerait d'en construire une nouvelle. Pour la CCMSA, ce changement d'application fait sens, à la condition qu'il soit conçu en mutualisation avec la CNAF, dans une seule application de gestion, ou a minima avec des briques de calcul partagées (moteur de calcul).

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

La mesure s'inscrit pleinement dans le cadre de la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Celui-ci juge que, d'une manière générale, la différence de traitement qui résulte de la succession de deux régimes juridiques dans le temps n'est pas, en elle-même, contraire au principe d'égalité (, cons. 23).

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

Sans objet.

1.4. ÉLEMENTS DE DROIT COMPARE

Sans objet.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

La loi doit prévoir une date d'entrée en vigueur des dispositions qu'elle comporte.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

L'article vise à fixer une date d'entrée en vigueur de la loi compatible avec le chantier technique majeur que représente la création de l'ASU, soit le 1er janvier 2030. En revanche, le compte social unique a vocation à être créé, dans sa première version, en 2027.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

Envoyé en préfecture le 12/05/2026
Reçu en préfecture le 12/05/2026
Publié le
ID : 976-229850003-20260430-DL3004260097-DE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Le défi technique que représente la création de l'ASU invite à anticiper, par réalisme opérationnel, une mise en œuvre pouvant intervenir jusqu'au 1er janvier 2030. Dans la lignée de travaux parlementaires, il a été envisagé une expérimentation de l'ASU sur un périmètre géographique restreint : cette solution impliquerait néanmoins des développements informatiques tout aussi complexe que la bascule vers l'ASU sur l'ensemble du territoire. Cette solution ne constitue donc pas une piste opérationnellement réaliste.

3.2. DISPOSITIF RETENU

L'article vise à fixer une date d'entrée en vigueur de la loi compatible avec le chantier technique majeur que représente la création de l'ASU, soit le 1er janvier 2030. En revanche, le compte social unique a vocation à être créé, dans sa première version, au 1er janvier 2027.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne

L'article n'est pas codifié.

4.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne

Cet article ne vise pas à transposer en droit français des normes juridiques européennes. Il n'est pas contraire à des règles de droit européennes.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES ET FINANCIERS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Sans objet.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Envoyé en préfecture le 12/05/2026
Reçu en préfecture le 12/05/2026
Publié le
ID : 976-229850003-20260430-DL3004260097-DE

Sans objet.

4.2.3. Impacts budgétaires

Sans objet.

4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Sans objet.

4.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

Sans objet.

4.5. IMPACTS SOCIAUX

4.5.1. Impacts sur la société

Sans objet.

4.5.2. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

4.5.3. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.5.4. Impacts sur la jeunesse

Sans objet.

4.5.5. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.6. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

Sans objet.

Envoyé en préfecture le 12/05/2026
Reçu en préfecture le 12/05/2026
Publié le
ID : 976-229850003-20260430-DL3004260097-DE

4.7. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

Sans objet.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

Le présent projet de loi a fait l'objet des consultations obligatoires suivantes :

- Conseil national d'évaluation des normes, au titre de l'article L.1212-2 du code général des collectivités territoriales, qui a rendu un avis XXX le XXX ;
- Conseil d'administration de la caisse nationale des allocations familiales (CNAF), au titre de l'article XXX, qui a rendu un avis XXX le XXX ;
- Conseil d'administration de la caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA), au titre de l'article XXX, qui a rendu un avis XXX le XXX ;
- Conseil national de l'habitat (CNH), qui a rendu son avis XXX le XXX.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

La réforme de l'ASU entre en vigueur au plus tard le 1er janvier 2030.

5.2.2. Application dans l'espace

Le texte s'applique de plein droit dans les départements et régions d'outre-mer.

Il ne s'applique pas dans les collectivités régies par l'article 74 de la Constitution, en Nouvelle-Calédonie et dans les TAAF, compte tenu de leur compétence fiscale.

5.2.3. Textes d'application

Le présent article nécessitera un décret simple afin de fixer la date d'entrée en vigueur des articles 1er, 2, 3 5, 6 et 7 du texte, au plus tard le 1er janvier 2030.