

Connaissance de l'emploi

Le 4 pages du CEE, avril 2016, numéro

129 *cee*
CENTRE D'ÉTUDES DE L'EMPLOI

LA PRIME D'ACTIVITÉ, RATTRAPÉE PAR LA LOGIQUE DU RSA

Bernard Gomel,
Centre d'études de l'emploi, CNRS,

Dominique Méda,
Irissu, université Paris-Dauphine,

Évelyne Serverin,
Directeur de recherche émérite au CNRS

La prime d'activité, introduite en 2015, a été présentée par les pouvoirs publics comme une innovation en matière de lutte contre la pauvreté et d'incitation à l'emploi. Elle affiche des objectifs identiques aux dispositifs auxquels elle succède, RMI, PPE (prime pour l'emploi) et RSA-activité ayant tour à tour été supprimés en raison de leurs défauts ou de leur échec réel ou prétendu.

Ce *Connaissance de l'emploi* propose une analyse des logiques qui ont fondé ces dispositifs successifs : logique du besoin pour le RMI et le RSA-socle, logique du soutien aux faibles revenus d'activité pour la PPE, logique mixte pour le RSA-activité. Le RSA est ainsi venu brouiller les frontières entre bénéficiaires des minima sociaux et travailleurs pauvres.

Bien que présentée comme innovante, la prime d'activité a été conçue sur le même modèle que le RSA-activité et s'en distingue uniquement par l'existence d'un bonus individualisé qui s'ajoute au revenu garanti. Dès lors, on peut se demander si cette prime réussira mieux que le RSA-activité à soutenir les faibles revenus du travail.

La prime d'activité, instaurée par la loi du 17 août 2015¹, a été présentée comme une innovation en matière de lutte contre la pauvreté, supposée corriger les défauts des deux dispositifs qu'elle remplace, la prime pour l'emploi (PPE) et le volet « activité » du revenu de solidarité active (RSA-activité). Pourtant, à l'analyse, cette prime apparaît comme un simple aménagement du RSA-activité. Elle s'oppose au modèle de la PPE, un dispositif fiscal individualisé, marquant ainsi le retour vers des politiques de lutte contre la pauvreté fondées sur le besoin, au détriment d'une politique de soutien aux faibles revenus du travail.

● Le revenu minimum d'insertion et la prime pour l'emploi : deux logiques différentes

Le revenu minimum d'insertion (RMI), créé par la loi du 1^{er} décembre 1988 et supprimé en 2009, était un dispositif permettant « à toute

personne qui (...) se trouve dans l'incapacité de travailler (d'avoir) le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence ». Y était associé un objectif d'insertion « tendant à supprimer toute forme d'exclusion » (article 1^{er} de la loi).

Revenu d'existence, répondant à une logique de besoin, le RMI relevait du Code de l'action sociale et des familles (CASF). Il correspondait à une allocation différentielle, prenant en compte toutes les ressources du ménage : éventuels revenus d'activité, certaines prestations sociales, revenus mobiliers et immobiliers, sommes versées par des tiers comme les pensions alimentaires... L'aide sociale est en effet un droit subsidiaire : tous les débiteurs de prestations sociales et familiales doivent avoir été sollicités avant de faire intervenir la solidarité nationale qui s'exerce en dernier ressort. Il s'agit d'un **droit quérable**, les personnes devant en faire la demande et produire périodiquement des justificatifs soumis à vérification. Après 2004, le RMI a été à la charge du département, principal acteur de l'action

¹ Loi n°2015-994 du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi.

sociale et versé par les caisses d'allocations familiales (CAF), dont la mission d'action sociale est également reconnue.

La prime pour l'emploi a été créée par la loi du 30 mai 2001 dans l'objectif « d'inciter au retour à l'emploi ou au maintien de l'activité ». Elle instituait « un droit à récupération fiscale, dénommé prime pour l'emploi (...) accordé au foyer fiscal à raison des revenus d'activité professionnelle de chacun de ses membres » (article 1^{er}). Revalorisée en 2003 et 2007 et supprimée par la loi de finances rectificative du 29 décembre 2014, elle répondait à une logique de soutien des bas revenus du travail, dans le contexte d'une politique de modération salariale affirmée. Instaurée après la censure, par le Conseil constitutionnel², d'une mesure de réduction de la contribution sociale généralisée (CSG), la PPE était une disposition fiscale, prenant en compte les *seuls revenus d'activité* de chacun des membres du foyer fiscal. À partir d'un minimum de revenus d'activité et dans la limite d'un maximum de revenu fiscal de référence, le foyer bénéficiait d'une réduction d'impôt ou recevait un chèque du Trésor public. À la différence du RMI, l'accès à la prime pour l'emploi ne réclamait aucune formalité et son montant était automatiquement calculé par les services fiscaux à partir des déclarations annuelles de revenus.

Les deux premiers dispositifs de lutte contre la pauvreté, instaurés en France depuis 1988 (RMI en 1988 et PPE en 2001) correspondaient donc à deux mécanismes bien distincts : le RMI était un revenu minimum d'existence répondant à un **besoin** ; la PPE, un crédit d'impôt destiné à soutenir **les bas revenus d'activité**.

Ils ont fait l'objet de critiques durant les années 2000. Le RMI était mis en cause pour son incapacité à ramener les bénéficiaires dans l'emploi, signant ainsi l'échec de son volet « insertion ». La critique la plus commune consistait à lui reprocher d'être une « trappe à inactivité » ou une « trappe à pauvreté » : les allocataires calculant les avantages relatifs du travail et du RMI renonceraient à reprendre un emploi pour ne pas perdre tout ou partie de la prestation. Quant à la prime pour l'emploi, on lui reprochait d'être distribuée à trop d'actifs, y compris au-dessus du seuil de pauvreté, d'être versée trop tard (année n+1), en une seule fois, et d'être accessible à des couples de concubins déclarant séparément leurs revenus.

● Le RSA comme troisième voie ?

À la suite de ces critiques, un nouveau dispositif était proposé, fondé sur un modèle incitatif de retour à l'emploi. Dans un rapport remis en 2005, le futur Haut-Commissaire aux solidarités actives, Martin Hirsch, défendait l'idée d'un mécanisme qui encouragerait les bénéficiaires du RMI à retravailler en limitant la baisse des allocations consécutives à la reprise d'emploi. Le 1^{er} juin 2009, le RMI était remplacé par le revenu de solidarité active (RSA), à double finalité d'aide sociale et de soutien des revenus du travail : le RSA venait ainsi brouiller les frontières entre les bénéficiaires de minima sociaux et les actifs à faibles revenus.

Le dispositif comportait deux prestations : la première destinée aux personnes sans revenu d'activité (RSA-socle) ; la seconde versée dès le premier euro généré par le travail (RSA-activité), avec cumul des deux pour les bénéficiaires dont les ressources étaient inférieures au forfait garanti.

La suppression de la PPE – souhaitée par les promoteurs du RSA – ayant rencontré des résistances, les deux mécanismes coexistèrent de 2009 à 2014.

Le bilan du RSA a fait l'objet de nombreuses études, témoignant de sa faible efficacité pour les bénéficiaires en termes de retour à l'emploi comme en termes de ressources. La Cour des comptes, faisant une synthèse de ces études, titrait dans son rapport annuel 2013 : « *Le RSA-activité : une prestation peu sollicitée, un impact restreint* ». De fait, le taux de non-recours s'élève en moyenne à 70 %, sans progression au cours du temps depuis sa mise en œuvre généralisée en 2009.

Les critiques conjuguées de la PPE et du RSA ont conduit à la mise en place d'une commission animée par le député Christophe Sirugue, qui a donné lieu en 2013 à la remise d'un rapport préconisant la création d'une prime individualisée, calculée à partir des seuls revenus d'activité. En 2014, la PPE était supprimée, puis la loi du 17 août 2015 instaurait la prime d'activité et abrogeait le RSA-activité. À l'issue de ces deux réformes, on constate que la logique du besoin l'a largement emporté sur celle du soutien aux bas revenus du travail.

● La prime d'activité : un RSA bonifié...

Instituée par la loi du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi (dite loi « Rebsamen »), la prime d'activité est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2016 en remplacement de la PPE et du RSA-activité.

La prime d'activité est conçue sur le même modèle que le RSA-activité :

- il s'agit d'une allocation différentielle, qui se déclenche au premier euro de revenu du travail et porte l'ensemble des ressources du foyer à la hauteur d'un montant garanti, composé d'un forfait (établi selon la composition du foyer) et d'une fraction (62 %) des revenus d'activité ;
- elle est fixée en fonction de la composition et des ressources du foyer ;
- elle est versée par les caisses d'allocations familiales ;
- son montant est calculé sur trois mois fixes, ce qui implique que les bénéficiaires doivent déclarer tous les trois mois leurs revenus du trimestre précédent.

L'ancien RSA-socle perdure pour les personnes qui, travaillant ou non, disposent d'un ensemble de revenus, y compris l'allocation-chômage et l'allocation spécifique de solidarité (ASS) le cas échéant, inférieur au forfait.

La situation des jeunes de moins de 25 ans est modifiée sur un point : la prime d'activité est ouverte aux jeunes actifs dès 18 ans (avec une condition de revenu pour les étudiants, apprentis et stagiaires). En revanche, l'accès au RSA(-socle) reste fermé aux jeunes de moins de 25 ans qui n'ont pas d'enfant à charge ou n'ont pas travaillé l'équivalent de 24 mois à temps plein durant les 36 derniers mois. *Ces jeunes étaient pourtant éligibles à la PPE dans les conditions de droit commun.*

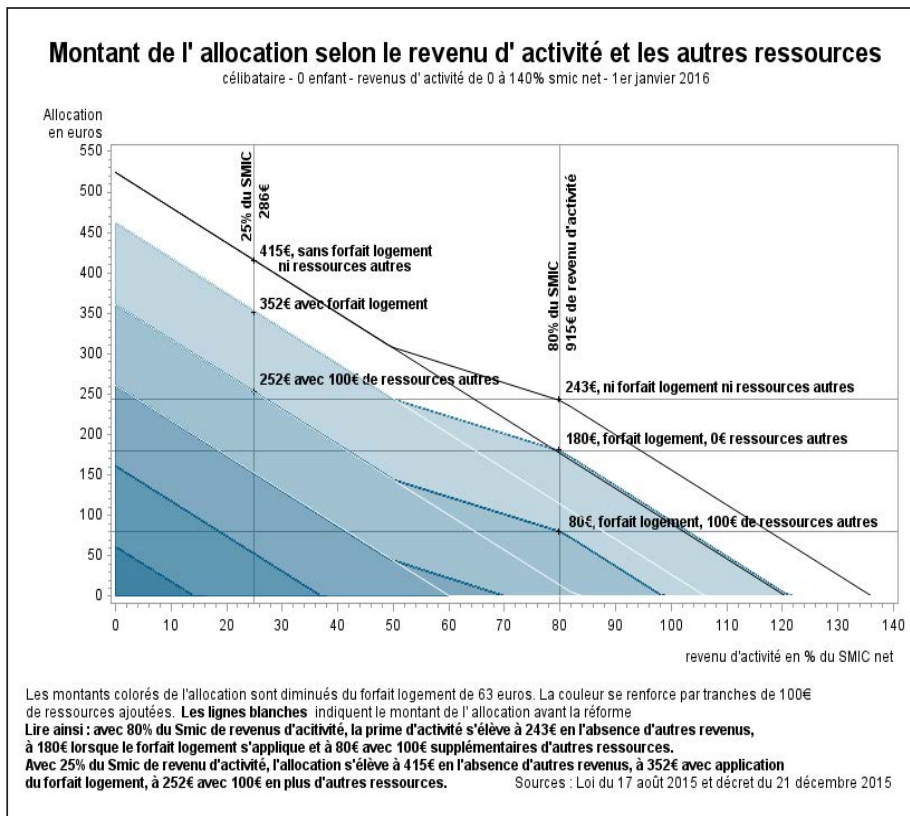
La seule différence avec le RSA-activité est l'ajout au revenu garanti d'un **bonus individuel** sur lequel s'est concentrée toute la communication gouvernementale. Dans le cas d'une personne seule, ce bonus peut augmenter le revenu garanti de 6 % pour l'équivalent d'un Smic. Il est obtenu à partir d'un revenu du travail de 50 % du Smic, croît ensuite pour atteindre, à 80 % du Smic, un maximum de 67 euros, s'y maintient jusqu'à 120 % du Smic et décroît ensuite.

Dans les deux dispositifs, le montant de l'allocation à verser dépend donc à la fois des revenus d'activité et des ressources du foyer : sont pris en compte les rémunérations et assimilées, les indemnités-chômage, les retraites, les prestations familiales, les pensions alimentaires, les libéralités, les revenus locatifs et de capitaux. Ainsi, un foyer qui aurait été éligible au RSA-activité, ou le serait à la prime d'activité, *au vu de ses seuls revenus du travail*, ne le sera plus s'il dispose d'autres ressources qui lui font dépasser le revenu garanti.

Malgré l'affirmation d'individualisation du bonus, la prime d'activité s'inscrit dans la logique différentielle du RSA et reste un droit quérable (il doit être réclamé). Elle s'oppose aux principes et aux modalités de la PPE, crédit d'impôt individuel calculé à partir des seuls revenus du travail.

On peut illustrer l'identité de conception entre RSA-activité et prime d'activité en prenant le cas le plus fréquent parmi les allocataires : celui d'une personne seule sans charge de famille. Le montant de la prestation est comparé avant et après la réforme, en tenant compte des autres ressources (forfait-logement, prestations familiales et sociales, pensions alimentaires, libéralités), présentées par tranche de 100 euros (voir graphique).

² Décision n° 2000-437 DC du 19 décembre 2010.



Si l'allocataire, une personne seule sans enfant qui remplit les conditions pour bénéficier du RSA, perçoit un quart du Smic (estimé à 286 euros nets par mois), la prestation s'élèvera à 415 euros en l'absence de forfait-logement et d'autres ressources. Les 415 euros se décomposent en 238 euros de RSA-socle et en 177 euros de prime d'activité. Avec l'application du forfait-logement et 100 euros d'autres ressources, le montant de l'allocation s'élèvera dans ce cas à 252 euros, 75 euros de RSA-socle et 177 euros de prime d'activité. Ces montants sont exactement les mêmes qu'avec l'ancien RSA, parce que la bonification ne s'applique pas à ce niveau, trop faible, de revenu d'activité.

L'effet propre du bonus apparaît à partir de 572 euros de revenus d'activité. En deçà, le montant de l'allocation est identique avant et après la réforme. Au-delà, l'effet est seulement de ralentir la baisse de la prestation. Ce résultat a été voulu par les concepteurs du dispositif. Il s'agissait pour eux « de soutenir le revenu des travailleurs faiblement rémunérés sans toutefois apporter, par rapport au RSA-activité, de soutien supplémentaire à l'activité à temps très partiel (inférieur au mi-temps), qui fait déjà l'objet d'un soutien par le biais du barème du RSA-activité, et conformément à l'objectif général d'incitation à l'activité poursuivi par le nouveau dispositif » [Étude d'impact,

Aujourd'hui comme hier, les allocations qui permettent d'atteindre le revenu minimum garanti (le forfait) relèvent du RSA de base. Ainsi, l'allocation est maximale (524 euros, soit le montant du forfait au 1^{er} janvier 2016 pour une personne seule sans enfant) en l'absence totale de ressources. Pour 91 % des foyers allocataires, un forfait-logement de 63 euros est retiré du montant de l'allocation parce que ces foyers touchent une aide au logement, sont propriétaires ou logés gratuitement. Le montant est également diminué de toutes les autres ressources (pension alimentaire, prestation familiale, revenus mobiliers...).

Comme le RSA-activité, la prime d'activité se déclenche à partir du premier euro de rémunération. Son montant décroît au fur et à mesure qu'augmentent les revenus d'activité dont seule une part, 38 %, est prise en compte. Ainsi, 100 euros de revenus du travail font baisser l'allocation de 38 euros. Si l'allocataire perçoit 80 % du Smic (estimés à 915 euros mensuels nets), l'allocation sera diminuée de 345 euros. Au total, le montant de sa prime d'activité s'établit à 80 euros par mois si le forfait-logement s'applique et s'il dispose de 100 euros d'autres ressources (cf. tableau). Par rapport à l'ancien RSA-activité, il reçoit 67 euros en plus, soit le montant de la bonification.

2015, p. 176]. Si l'argument de l'incitation à l'emploi est peu convaincant (la quantité de revenu d'activité ne dépendant pas principalement de la volonté de l'actif), le choix de soutenir plus fortement les revenus d'activité se situant autour du Smic est parfaitement assumé.

● ... produisant les mêmes effets ?

Comparant les montants alloués selon différentes configurations de ménages, le rapport remis à la commission des finances de l'Assemblée nationale concluait à la supériorité de la prime d'activité par rapport à la PPE, en termes de soutien aux revenus des foyers modestes (Rabault, 2015).

En réalité, la comparaison a peu de sens, en raison des différences entre les paramètres retenus pour fixer le montant des deux prestations. Contrairement à la PPE, le foyer pris en compte pour le calcul de la prime d'activité – comme pour celui du RSA – comprend conjoints, pacsés, personnes à charge et concubins. Et, comme toutes les ressources du foyer (pas seulement les revenus d'activité) sont comptabilisées, l'accès à la prestation est restreint.

Montant de l'allocation en fonction des revenus d'activité et des autres ressources. Cas d'une personne isolée sans enfant à charge*

Au 1 ^{er} janvier 2016		Revenus d'activité en % du Smic net et en euros						
		0 %	25 %	40 %	60 %	80 %	100 %	120 %
		0 €	286 €	458 €	686 €	915 €	1 144 €	1 373 €
Autres Ressources	0 €	524	415	350	286	243	156	69
	63 € (forfait logement) ...	461	352	287	223	180	93	6
	... plus 100 €	361	252	187	123	80	-	-
	... plus 200 €	261	152	87	23	-	-	-
	... plus 300 €	161	52	-	-	-	-	-
	... plus 400 €	61	-	-	-	-	-	-
	... plus 500 €	-	-	-	-	-	-	-
Composition de l'allocation		RSA seul	RSA & prime d'activité	Prime d'activité seule				

Lire ainsi : Avec 915 euros de revenus d'activité (80 % du Smic net) sans autres ressources supplémentaires, la prime d'activité s'élève à 243 euros par mois. Avec l'application du forfait-logement de 63 euros, elle arrive à 180 euros. Avec 100 euros d'autres ressources, l'allocation versée est de 80 euros.

*qui remplit les conditions pour bénéficier du RSA.

La prime d'activité dans sa configuration finale est bien éloignée de celle que le groupe de travail piloté par Christophe Sirugue avait envisagée. Le scénario alors retenu, celui d'une prestation strictement individualisée reposant sur les seuls revenus d'activité, était pourtant réaliste. Le modèle de l'impôt négatif, expérimenté avec la prime pour l'emploi, avait montré qu'il est possible de distribuer efficacement des compléments de ressources. Il aurait été envisageable de recalibrer la PPE pour la cibler sur les travailleurs les plus pauvres et de la mensualiser de manière à assurer au versement des revenus un caractère prévisible et effectif. Le Gouvernement a préféré le modèle d'un bonus s'ajoutant au montant de l'ancien revenu garanti et calculé en référence au même foyer social. La raison avancée était qu'une stricte individualisation aurait conduit à réduire le montant de la prestation versée à certains ménages bénéficiaires du RSA, notamment aux familles et aux travailleurs à temps très partiel.

Comment la prime d'activité, si proche du RSA, peut-elle contribuer à faire diminuer le taux de pauvreté, le grand échec du RSA ? Avec un seuil de pauvreté fixé à 60 % du niveau de vie médian (1 000 euros pour une personne seule en 2013), il faudrait que le recours à cette prestation des ménages éligibles les mieux dotés soit très important. Si tel était le cas, le nouveau bonus d'activité pourrait faire franchir ce seuil à un nombre suffisant d'actifs pour qu'on puisse parler de « succès » en termes de diminution de la pauvreté.

L'objectif paraît cependant difficile à atteindre : dans un rapport de juillet 2014, France Stratégie envisageait une réduction de 20 %, d'ici dix ans, du taux de non-recours aux prestations sociales. Or, le coût de la prime d'activité a été calculé dans l'hypothèse d'un taux de non-recours de 50 %. Une telle diminution du non-recours, comparée aux près de 70 % constatés pour le RSA-activité, n'est possible que si les jeunes, qui représentent une nouvelle part des bénéficiaires de la prestation, la réclament massivement. Si ce n'est pas le cas, il est probable que les 4 milliards d'euros « réservés » pour la prime d'activité ne seront pas dépensés, une aubaine pour les finances publiques, saluée dans le budget de 2016 pour financer la montée en puissance du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi-CICE (PLF, 2016).

● L'avenir des autres politiques de soutien des bas revenus du travail

Le choix d'une allocation **quéérable** (prime d'activité) est intervenu au moment même où des mesures de soutien des bas salaires par des baisses de prélèvements étaient mises à l'essai.

La première mesure, prévue par le projet de loi de financement rectificative de la Sécurité sociale pour 2014, a tenté d'introduire une réduction dégressive des cotisations pour les salariés dont les rémunérations n'excédaient pas 130 % du Smic. Cette mesure conduisait à une augmentation du net à payer aux travailleurs concernés. Elle n'a pas vu le jour, le Conseil constitutionnel ayant déclaré cette disposition non conforme au principe d'égalité entre travailleurs, salariés et indépendants. Selon le Conseil, l'écart de traitement ne reposait pas sur une différence de situation entre assurés d'un même régime de Sécurité sociale et était sans rapport avec l'objet des cotisations salariales de Sécurité sociale³.

³ Décision 2014-698 DC du 6 août 2014.

⁴ Décision 2015-725 DC du 29 décembre 2015.

Une seconde mesure mise à l'étude a consisté à prévoir le versement du bonus de la prime d'activité sous forme de réduction de la CSG. Cette mesure résultait d'un amendement au projet de loi de finances pour 2016, déposé en 2015 par l'ancien Premier ministre Jean-Marc Ayrault. Dans l'exposé des motifs, les auteurs de l'amendement mettaient en balance les deux mécanismes de soutien aux revenus et critiquaient fortement le choix d'une prestation quéérable : « *par rapport au dispositif d'une exonération de cotisation salariale sur les bas revenus, [...] [la prime d'activité] a un double inconvénient. Perdant une partie de son caractère automatique, elle risque, comme l'ancien RSA, d'avoir un taux de recours très insuffisant. [...] Le second inconvénient est de faire apparaître la prime d'activité comme une forme d'assistance pour les salariés au voisinage du Smic, alors qu'il s'agit tout simplement (comme l'ancienne prime pour l'emploi) d'un remboursement d'une partie de [...] l'impôt sur le revenu, acquitté par tous les salariés.* »

Cet amendement, adopté non sans réticences gouvernementales dans l'article 77 de la loi de finances pour 2016, a été déclaré non conforme par le Conseil constitutionnel, en raison de la rupture d'égalité entre salariés et non-salariés⁴.

La seule mesure finalement adoptée pour soutenir les bas revenus des ménages est un dispositif de réduction de l'impôt opéré par la loi de finances du 29 décembre 2014. Celle-ci a supprimé la première tranche d'imposition au taux de 5,5 %, relevé le plafond de la décote pour les faibles niveaux d'imposition, réduisant ou supprimant l'impôt de 8 millions de ménages. Cependant, la réduction n'est pas spécifiquement destinée à soutenir les revenus d'activité, mais concerne tous les ménages (actifs ou retraités) et tous les revenus imposables.

Les difficultés rencontrées dans la réforme des dispositifs de soutien aux revenus du travail attestent de la prégnance d'une logique d'aide sociale, fondée sur le besoin et les conditions de vie concrètes des familles [Serverin, 2014]. Et ce n'est pas le bonus individualisé introduit dans la prime d'activité qui est de nature à remettre en cause cette conception. On est bien loin d'un impôt négatif. On est plus loin encore d'un revenu de base universel, conçu comme un droit inconditionnel, qui rencontre aujourd'hui des soutiens dans plusieurs courants de pensée et que certains pays sont prêts à expérimenter.

RÉFÉRENCES

- Eydoux A., Gomel B., 2014, *Apprendre (de l'échec) du RSA*, Wolters Kluwer/CEE, coll. « Liaisons sociales », octobre.
- Gomel B., Méda D., Serverin É., 2013, « Le pari perdu de la réduction de la pauvreté par le RSA », CEE, *Connaissance de l'emploi*, n° 105, décembre.
- Insee Première, 2015, « Les niveaux de vie en 2013 », n° 1566, septembre.
- Projet de loi relatif au dialogue social et à l'emploi, 2015, Étude d'impact NOR ETSX1508596L, 21 avril.
- Rabault V., 2015, Rapport sur le projet de loi de finances pour 2016 au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, t. 1, fiche n° 15, La création de la prime d'activité.
- Serverin É., 2014, « Les cercles de pauvreté », in Eydoux A., Gomel B., *Apprendre (de l'échec) du RSA*, Wolters Kluwer/CEE, coll. « Liaisons sociales », octobre.
- Sirugue C., 2013, *Réforme des dispositifs de soutiens aux revenus d'activité modestes*, Bibliothèque des rapports publics, La Documentation française.

Les actualités du Centre d'études de l'emploi (dernières publications, colloques et séminaires) sont en ligne sur le site : www.cee-recherche.fr

Elles sont également disponibles via la lettre électronique flash.cee, ainsi que sur le compte Twitter  @CeeEtudesEmploi.

Centre d'études de l'emploi

29, promenade Michel Simon - 93166 Noisy-le-Grand Cedex

Téléphone : 01 45 92 68 00 - Mèl : cee@cee-recherche.fr - site : www.cee-recherche.fr

Directrice de publication : Christine Daniel - Rédactrice en chef : Marie-Madeleine Vennat

Conception technique et visuelle : Horizon - Imprimerie : Horizon C.P.P.A.P. : 0911 B 07994 - Dépôt légal : 1604-084 - Avril 2016 - ISSN : 1767-3356