

Faut-il remplacer le RSA-activité et la PPE par une Prime d'activité ?

Réflexions autour du rapport Sirugue

Guillaume Allègre

Après avoir annoncé son intention de réformer les dispositifs de soutien aux revenus d'activité modestes (RSA activité et Prime pour l'emploi – PPE), le Premier ministre a confié au député Christophe Sirugue l'élaboration d'un rapport portant sur les voies de réforme permettant de trouver un équilibre entre redistribution vers les plus pauvres et accompagnement du retour à l'emploi. Deux autres objectifs sont fixés à la réforme par le Premier ministre : éviter les écueils du non-recours et de la complexité administrative.

Un diagnostic relativement consensuel

Le diagnostic dressé dans le [rapport Sirugue](#) est relativement consensuel (voir par exemple [les échecs du RSA](#)). RSA-activité et PPE n'atteignent pas les objectifs d'incitation et de redistribution : le rapport souligne ainsi que les effets redistributifs des deux instruments sont limités et l'impact sur le retour et le maintien dans l'emploi est faible. En fait, rapprocher les deux dispositifs dans cette critique est trompeur puisque leurs limites proviennent de spécificités diamétralement opposées. La PPE est un crédit d'impôt essentiellement individualisé et dont le montant maximal est atteint au niveau d'un Smic à temps plein. Son impact redistributif est faible car elle relève davantage du saupoudrage : le dispositif verse de faibles primes à beaucoup de foyers (il bénéficie à 6,3 millions de foyers fiscaux pour un montant moyen mensuel de 36 euros), ce qui dilue son éventuel impact incitatif. De plus, la PPE n'est pas particulièrement ciblée sur les plus pauvres : près de 30 % des foyers fiscaux bénéficiaires ont un niveau de vie supérieur à la médiane nationale.

Quant au RSA-activité, il s'agit d'une prestation sociale « familialisée » bénéficiant à environ 700 000 foyers pour un montant moyen de 170 euros mensuel.

Le dispositif est ciblé sur les foyers les plus pauvres : environ les deux tiers des dépenses sont perçues par des ménages des deux premiers déciles de niveau de vie. En fait, la limite redistributive du RSA-activité est liée au non-recours à la prestation, estimé à 68 % en 2011. [Domingo et Pucci](#) montrent que le passage du recours partiel au plein recours au RSA-activité ferait sortir près de 500 000 individus de la pauvreté. Si les motifs de non-recours sont multiples, deux causes essentielles peuvent être mises en avant : la complexité des formalités de demande et la non-demande volontaire (par peur de stigmatisation, peur de devoir rembourser des sommes indues ou dans une volonté d'autonomie, ...) – le RSA-activité restant associé à l'image de minimum social –, ces deux explications étant évidemment complémentaires.

En revanche, le rapport Sirugue est assez évasif sur un dernier aspect : l'éventuel impact du RSA-activité sur l'emploi. Il met l'accent sur le fait que de nombreux aspects viennent minorer l'effet incitatif du dispositif à la reprise d'emploi mais ne discute pas de la pertinence de ce levier. Pourtant, le mécanisme du RSA-activité permet de garantir une forte augmentation des incitations financières à la reprise d'emploi pour les bénéficiaires de minima sociaux. Le fort taux de non-recours et le fait que l'économie française traverse une période de chômage de masse devraient faire douter de la pertinence de ces incitations financières pour la reprise et le maintien dans l'emploi.

Une Prime d'activité pour répondre à la quadrature du cercle

« Il serait aussi illusoire d'espérer concevoir un dispositif miracle qui permettrait d'atteindre de multiples objectifs dans le même temps » : le rapport Sirugue a le mérite de ne pas contourner les difficultés liées à l'exercice. Nous avons également montré que lutter contre la pauvreté par de plus fortes incitations à l'emploi relevait de la quadrature du cercle ([Allègre et Périvier, 2005](#)). Après avoir présenté les avantages et les limites de quatre scénarios, le rapport propose l'instauration d'un **dispositif hybride** entre RSA-activité et PPE qui se substituerait aux deux instruments. La Prime d'activité serait individualisée mais sous conditions de ressources familiales (de même que la PPE) ; elle serait maximale pour des revenus équivalents à 0,7 SMIC, donc plus faibles que pour la PPE, mais plus élevés que pour le RSA-activité. La prestation serait versée mensuellement et reposerait sur une déclaration de revenus trimestrielle (de même que le RSA-activité).

Le graphique 1 présente les montants mensuels de RSA, PPE et Prime d'activité selon la composition familiale et le revenu du foyer. En théorie, les très bas revenus seraient plutôt perdants : ce serait le cas des célibataires dont le revenu est inférieur à 620 euros mensuels, des couples sans enfant dont le revenu est inférieur à 1 240 euros et des couples avec deux enfants dont le revenu est inférieur à 1 450 euros. Pour un couple sans enfant, le montant maximal versé se situe autour de 0,6 Smic pour le RSA-activité contre 1,7 Smic pour la Prime d'activité (en supposant que seul un conjoint est à temps partiel) et 2 Smic pour la PPE. Le nouvel instrument serait ainsi nettement moins redistributif que le RSA-

Faut-il remplacer le RSA-activité et la PPE par une Prime d'activité ?

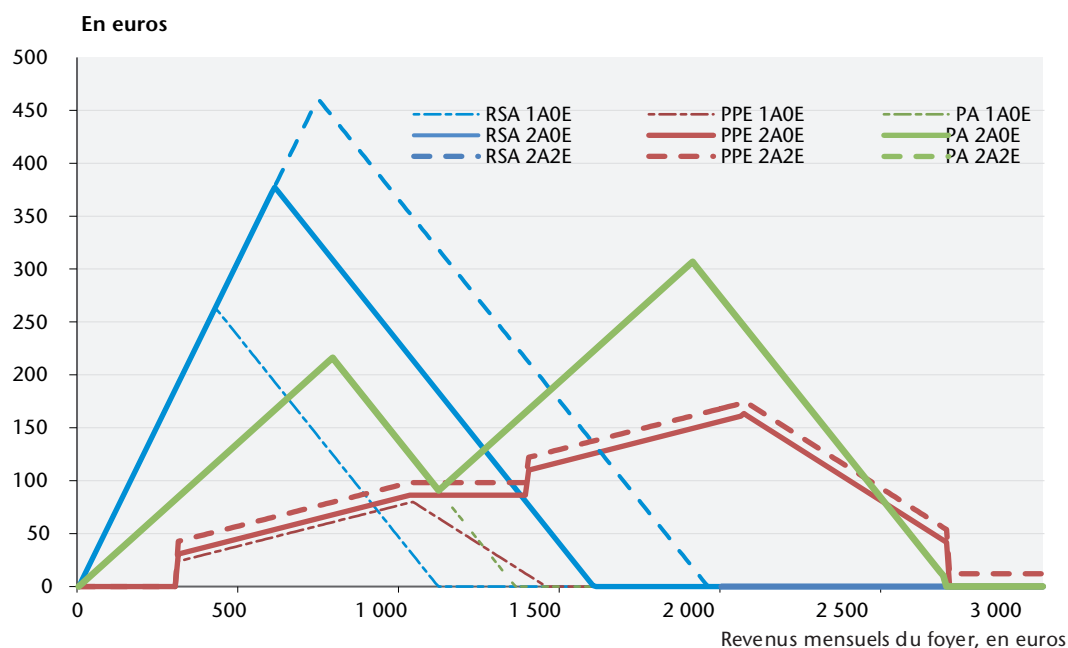
activité¹. Le rapport propose de « compenser les effets de l'individualisation du complément financier » avec des mesures à destination des enfants (« complément enfant », majoration de l'Allocation rentrée scolaire).

Tableau. Comparatif PPE, RSA-activité et Prime d'activité

	PPE	RSA-activité	Prime d'activité
Modalités de gestion			
Nature	Crédit d'impôt	Prestation sociale	Prestation sociale
Organisme gestionnaire	DGFIP	CAF et MSA	CAF et MSA
Périodicité de versement	Annuelle	Mensuelle	Mensuelle
Périodicité de déclaration	Annuelle	Trimestrielle	Trimestrielle
Caractéristiques			
Montant fonction des revenus...	... individuels	... du ménage	... individuels
Pour un célibataire sans enfants			
— Montant maximal	80 euros	262 euros	216 euros
— Versé au niveau de...	0,93 Smic	0,38 Smic	0,70 Smic

Source : Rapport Sirugue et auteur.

Graphique 1. Montant mensuel de RSA-activité, PPE et Prime d'activité (PA) selon le nombre d'adultes (A) et d'enfants (E) du foyer et ses revenus mensuels

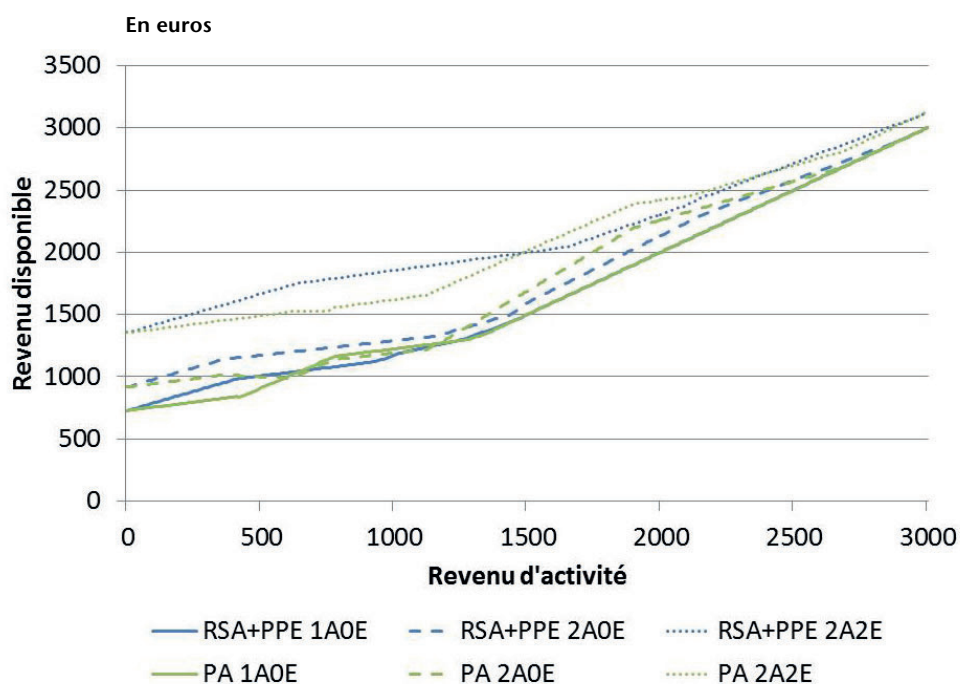


Note : Les couples (2A) sont supposés mono-actifs jusqu'à des revenus d'activité équivalents à 1 Smic à temps plein (1 120 euros mensuels) ; entre 1 et 2 Smic, les revenus d'activité du travailleur principal sont supposés fixes tandis que ceux du travailleur secondaire varient entre 0 et 1 Smic à temps plein. Enfin, au-delà de 2 Smic, les revenus des deux conjoints sont supposés égaux.

Source : Législation sociale 2013, calculs de l'auteur.

1. Puisqu'il bénéficiera à des personnes en moyenne plus aisées.

Graphique 2. Revenu disponible en fonction du revenu d'activité et de la composition familiale, dans la situation actuelle (RSA+PPE) et après l'instauration de la Prime d'activité (PA)



Source : Législation sociale 2013, calculs de l'auteur.

Le dispositif proposé n'améliorerait qu'assez marginalement le système de soutien aux bas revenus. Instrument hybride entre PPE et RSA-activité, la Prime d'activité est une nouvelle combinaison des défauts et qualités de ces deux instruments. Comme la Prime d'activité ne dépend plus de la composition du ménage, elle sera plus facilement compréhensible que le RSA-activité, ce qui devrait améliorer le recours parmi les travailleurs à bas salaires qui ne se considèrent pas nécessairement pauvres (notamment les mono-actifs au SMIC à temps plein), d'autant plus que le dispositif est détaché du système de minimum social. Par contre, le caractère individualisé de la Prime d'activité réduit son impact redistributif et le recours devrait être plus faible que pour la PPE² du fait de l'obligation de déclaration trimestrielle des ressources. Pour les bénéficiaires actuels du RSA « socle et activité »³, au nombre de 231 000, le système proposé devient plus complexe : ils devront postuler à deux prestations (RSA-socle et Prime d'activité) avec des règles différentes tandis qu'actuellement RSA-socle et RSA-activité s'articulent. Le recours à la Prime d'activité pourrait ainsi être encore plus faible que celui au RSA-socle et RSA-activité, alors que ses bénéficiaires sont les plus pauvres parmi le public visé.

2. Le taux de recours à la PPE est actuellement estimé à 95 %.

3. Les foyers qui cumulent RSA-socle et RSA-activité sont ceux ayant des revenus d'activité très faibles, inférieurs au montant du RSA-socle net : 425 euros pour un célibataire, 609 pour un couple sans enfant, 744 pour un couple avec deux enfants.

Faut-il remplacer le RSA-activité et la PPE par une Prime d'activité ?

L'avancée proposée la plus significative est l'ouverture de la prestation aux 18-25 ans, mais cet avantage pourrait également être obtenu en ouvrant l'éligibilité du RSA-activité à cette même catégorie.

En termes d'incitation au travail, la réforme proposée permet, pour les couples, d'augmenter les gains de retour à l'emploi du travailleur additionnel – le plus souvent la femme – ce qui serait plutôt favorable à l'égalité au sein des couples. Toutefois, l'individualisation avec prime maximale au niveau de 0,7 SMIC comporte un risque : celui du développement de l'offre et la demande d'emplois au SMIC à temps partiel long (4/5^e).

Une autre façon de répondre à la quadrature du cercle

L'équilibre du financement de la réforme proposée s'appuie sur une hypothèse bancale et peu banale d'un point de vue institutionnel : celui d'un recours à seulement 60 % à la Prime d'activité (au bout de trois ans). Tant du point de vue de l'équité horizontale⁴ que de la soutenabilité institutionnelle⁵, il est difficile de tableur *a priori* sur un recours aussi faible à une prestation sociale de cette importance. C'est pourquoi il nous paraît important de proposer une réforme qui minimiserait le problème du non-recours. La réforme proposée ici serait simplificatrice pour les bénéficiaires, même si le nombre de dispositifs n'est pas réduit.

Le soutien aux bas revenus reposerait sur les instruments suivants :

— Un RSA (socle et activité) « conjugalisé »⁶ et (fortement) dégressif. L'idée est de limiter le bénéfice du RSA aux foyers dont les revenus sont proches des minima sociaux. Alors que le RMI était une prestation différentielle (réduite d'un euro lorsque les revenus du foyer augmentaient d'un euro), la réforme RSA a permis de faire en sorte que le revenu disponible d'un foyer augmente toujours lorsque ses revenus d'activité augmentent. Il semble nécessaire de garder cet aspect de la réforme. Toutefois, le taux de cumul du RSA est aujourd'hui particulièrement élevé (62 %) : au final, le cumul est aujourd'hui plus élevé sur les premiers euros d'activité que par la suite (lorsque les allocations logement deviennent dégressives). De plus, les personnes les plus éloignées des minima sociaux recourent très peu à la prestation, tandis que celles faisant des allers-retours entre socle et activité y recourent davantage. La baisse du taux de cumul permettrait en outre de réduire le coût de la revalorisation du RSA-socle. L'instrument resterait « conjugalisé » pour ne pas pénaliser les célibataires par rapport aux couples (qui peuvent bénéficier d'économies d'échelle). Par contre, la plus forte dégressivité permet de contenir les défauts de la « conjugalisation » (en

4. Par construction, en présence de non-recours, il existe des situations telles que deux ménages ayant les mêmes caractéristiques ne bénéficient pas des mêmes prestations, ce qui est contraire à l'équité horizontale.

5. Une prestation à faible recours peut facilement être taxée d'inutilité.

6. Dont le montant versé dépend des revenus agrégés des conjoints et non des revenus individuels. Par contre, contrairement aux prestations « familialisées », le montant versé ne dépend pas du nombre d'enfants.

termes d'encouragement du travailleur secondaire à réduire son temps de travail, voir [ici](#)) pour les plus bas revenus.

— Un complément familial généreux dès le premier enfant sans condition de statut dans l'emploi et dégressif à partir d'un certain niveau de ressources. Les enfants seraient ainsi pris en charge par un instrument distinct du RSA, ce qui permettrait de soutenir le revenu des familles sans emploi. Pour les foyers sans revenu, le complément serait égal à 0,3 RSA-socle pour un célibataire (145 euros mensuels en 2013) avec un supplément pour le premier enfant de parents isolés et les enfants de 15 ans et plus.

— Il y aurait ainsi trois instruments « familialisés » de soutien aux bas revenus visant à réduire la pauvreté et se cumulant partiellement et de façon dégressive aux revenus, de façon à lutter contre les effets de trappes à inactivité : le RSA (qui dépendrait du revenu et de la présence du conjoint), l'allocation logement (qui dépend du revenu, du loyer, de la composition familiale et de certaines caractéristiques du logement) et le complément familial (qui dépendrait du revenu et du nombre et de l'âge des enfants). Une simplification pour les bénéficiaires consisterait à fusionner l'administration de ces dispositifs de telle sorte qu'il y aurait un seul formulaire et une déclaration (trimestrielle) de ressources, si possible pré-remplie par l'administration (ce qui nécessiterait d'accélérer le projet de [déclaration sociale nominative](#)). Le problème est qu'en l'absence de déclaration pré-remplie, la fusion des dispositifs entraînerait un alourdissement conséquent des formalités administratives pour les bénéficiaires actuels des allocations logement (actuellement, après une première déclaration de ressources, la Caf se charge chaque année de récupérer le montant des revenus auprès du Trésor public).

— Une allocation d'insertion (AI), versée par Pôle emploi, pour les chômeurs de 18 à 25 ans, recherchant un emploi depuis plus de 6 mois. L'AI serait du niveau du RSA mais comporterait une obligation de recherche d'emploi réellement contrôlée par un référent, qui pourrait, si nécessaire, également proposer des formations qualifiantes.

— Au-delà de la lutte contre la pauvreté, réduire les inégalités salariales individuelles est également un objectif légitime (voir aussi [ici](#) et [là](#)). Deux instruments sont aujourd'hui utilisés pour réduire ces inégalités : un SMIC élevé couplé à des allègements de cotisations employeurs pour les bas salaires, et la Prime pour l'emploi (PPE). Une simplification consisterait à supprimer la PPE, à augmenter le Smic et les allègements de cotisations de façon à ne pas augmenter le coût du travail. Ce dispositif n'aurait pas pour objet de réduire la pauvreté ou les inégalités de niveau de vie mais de soutenir les bas salaires : il serait un peu moins redistributif que la PPE actuelle, cette dernière étant mieux ciblée que le Smic (grâce notamment à un taux plus élevé pour les temps partiels d'une part et un plafond de ressources au niveau du foyer d'autre part). La question du temps partiel devrait alors être traitée par un encadrement plus important (notamment en termes de droit des salariés à temps partiel à passer ou revenir à temps plein) : c'est là où se joue en grande partie l'enjeu d'égalité femmes-hommes sur le marché du travail. En revanche, la réforme proposée permettrait de faire apparaître directement les sommes concernées sur la feuille de paie : le dispositif n'est pas redistributif mais distributif tout court dans la mesure où il augmente directe-

Faut-il remplacer le RSA-activité et la PPE par une Prime d'activité ?

ment les bas salaires nets. Or, du point de vue de celui qui le perçoit, il n'est pas équivalent de recevoir un salaire élevé ou de recevoir un salaire faible complété par une prestation ou un crédit d'impôt.