Prime d'activité : quelle efficacité redistributive et incitative ?

Guillaume Allegre, Bruno Ducoudre

▶ **To cite this version:**

Guillaume Allegre, Bruno Ducoudre. Prime d'activité : quelle efficacité redistributive et incitative ?. 2018. hal-03392348

HAL Id: hal-03392348

https://sciencespo.hal.science/hal-03392348

Submitted on 21 Oct 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

ofce

policy brief

37 | 16 octobre 2018

PRIME D'ACTIVITÉ : QUELLE EFFICACITÉ REDISTRIBUTIVE ET INCITATIVE ?[1]

Guillaume Allègre, Bruno Ducoudré
Sciences Po, OFCE

1. Étude commandée par l'Assemblée nationale dans le cadre de l'examen du Projet de loi de finances pour 2019.

Depuis le 1er janvier 2016, la Prime d'activité a remplacé le RSA activité et la Prime pour l'emploi. Comme les instruments qu'elle remplace, la Prime d'activité vise deux objectifs : soutenir l'offre de travail grâce à des incitations financières accrues et compléter les revenus des travailleurs ayant des revenus modestes.

La Prime pour l'emploi et le RSA activité ont été critiqués pour leur faible efficacité. Individualisée, la Prime pour l'emploi versait de faibles montants à de nombreux bénéficiaires : trop faible pour être véritablement incitative, elle bénéficiait de plus à des ménages à niveau de vie intermédiaire et non aux plus modestes. Le RSA activité tenait compte de la composition et du revenu du ménage : il était bien ciblé sur les travailleurs pauvres et créait des incitations à la reprise d'emploi substantielles et contemporaines. Néanmoins, son efficacité était minée par un non-recours élevé (68 %).

La Prime d'activité est proche dans son fonctionnement du RSA activité : familialisée, versée mensuellement, après une déclaration trimestrielle de revenus, elle cible les travailleurs aux revenus modestes et conserve les incitations à la reprise d'emploi. Elle est en outre clairement identifiée comme une prestation à destination des personnes exerçant une activité, ce qui évite qu'elle apparaisse stigmatisante aux yeux de ceux qui la perçoivent. Enfin, l'accès à la Prime d'activité est simplifié par la dématérialisation complète des démarches à effectuer, sans pièce justificative. Par conséquent, le non-recours (30 %) est bien plus faible que celui observé pour le RSA activité.

D'après nos estimations, la mise en place de la Prime d'activité aurait bénéficié principalement aux ménages du second décile, notamment du fait d'un recours plus élevé. Comme la Prime d'activité cible des ménages proches du seuil de pauvreté, sa mise en place permettrait de réduire le taux de pauvreté de 0,4 point. Étant donné l'introduction récente de la mesure, il n'existe pas encore d'évaluation de l'impact incitatif de la Prime d'activité. Cependant, les évaluations des effets du RSA et des mesures préexistantes comme le RMI tendent à conclure à des effets très limités en termes d'emploi.

Lors de la présentation du Plan pauvreté, Emmanuel Macron a annoncé la création d'un Revenu universel d'activité à l'horizon 2020. Si ses modalités précises ne sont pas encore connues, la nouvelle prestation fusionnerait a minima RSA, allocations logement (AL) et Prime d'activité. L'avantage le plus patent est celui de la simplicité accrue pour les bénéficiaires de ces prestations et les administrations ainsi qu'une plus grande transparence, notamment sur les gains financiers à la reprise d'emploi. Mais à budget constant, la fusion ferait un grand nombre de gagnants et de perdants, qui ne sont pas clairement identifiés à ce stade.

En complément des propositions actuelles du gouvernement, nous avons cherché à évaluer les effets d'une hausse de 60 euros du RSA socle et du montant forfaitaire de la Prime d'activité qui permettrait aux bénéficiaires du RSA socle de bénéficier eux aussi de la hausse des minima sociaux, sans nuire pour autant aux incitations au travail. Les gains seraient concentrés sur les ménages les plus modestes : le taux de pauvreté diminuerait de 0,4 point et le niveau de vie des ménages pauvres augmenterait de 3 %, pour un coût additionnel de 2,5 milliards d'euros. Nous simulons l'impact macroéconomique d'une telle réforme. L'impact est positif sur la croissance et l'emploi et l'impact négatif à deux ans sur les comptes publics est environ 1 milliard d'euros.

SciencesPo

Depuis le 1er janvier 2016, la Prime d'activité a remplacé le RSA activité et la Prime pour l'emploi (PPE) (voir tableau 1). Comme les instruments qu'elle remplace, la Prime d'activité vise deux objectifs : soutenir l'offre de travail du fait d'incitations financières accrues et compléter les revenus des travailleurs ayant de faibles revenus. La Prime d'activité atteint-elle ces objectifs à moindre coût ? Ces objectifs sont-ils pertinents ?

La Prime d'activité pour remplacer le RSA activité et la PPE

Les échecs du RSA activité et de la PPE

■ *PPE diluée et insuffisamment ciblée sur les plus modestes*

La PPE était un crédit d'impôt remboursable créé en 2001 par le gouvernement Jospin, revalorisé en 2004, 2006 et 2007, et gelé à partir de 2008. L'objectif explicite, selon le texte de loi, était « d'inciter au retour à l'emploi ou au maintien de l'activité ». Dès le départ, la PPE répondait en fait à un deuxième objectif : distribuer du pouvoir d'achat aux travailleurs à bas salaires qui ne bénéficiaient pas des réductions d'impôt sur le revenu décidées en 2001[2]. De fait, les montants versés de PPE étaient probablement trop faibles pour être incitatifs[3] : en 2015, il y avait 5,3 millions de bénéficiaires pour une dépense de 2,0 milliards d'euros, soit une dépense moyenne par bénéficiaire de 377 euros annuels ou 31 euros mensuels. De plus, la prime étant adossée à l'impôt sur le revenu, elle était calculée au regard de la situation fiscale de l'année précédente et versée annuellement. Par conséquent, lors d'une reprise d'emploi, elle était perçue avec un décalage d'une année. Le lien avec l'emploi n'était donc pas immédiat pour les bénéficiaires et les modalités de la prime étaient mal comprises.

Enfin, la PPE était individualisée bien qu'elle fût assortie d'une condition de ressources fondée sur les revenus du ménage. Le montant maximal de PPE était de 80 euros par mois pour un célibataire autour d'un Smic à temps plein, et de 160 euros par mois pour un couple autour de deux Smic à temps plein. Elle a donc été critiquée à ses débuts pour son faible impact redistributif[3]. Néanmoins, le gel du barème de la PPE à partir de 2008[4] a quelque peu recentré ses bénéficiaires dans les déciles du bas de la distribution de niveau de vie : en 2015, 52 % des bénéficiaires se situaient dans les déciles 2 à 4[5], 75 % avaient un niveau de vie inférieur à la médiane[6].

■ *Le RSA activité, miné par le non-recours*

Le RSA activité a été créé en 2009 pour remplacer les dispositifs d'intéressement au RMI, avec pour objectifs de donner aux allocataires du RMI des incitations financières pérennes à la reprise d'emploi et de compléter le revenu des travailleurs aux revenus modestes. Le RSA activité répondait aux critiques adressées à la PPE : du fait de sa familialisation[7], il était bien ciblé sur les travailleurs aux revenus modestes et créait des incitations à la reprise d'emploi substantielles et contemporaines (notamment au niveau d'un mi-temps pour un célibataire et d'un temps-plein pour un couple), ce qui a permis de supprimer certaines trappes à inactivité. Avec le RSA-activité, les gains financiers à la reprise d'emploi étaient toujours positifs.

Néanmoins, le RSA-activité a été victime d'un non-recours très élevé qui a obéré son impact redistributif. Le non-recours au RSA-activité était de 68 % en 2011, ce qui correspond à près d'un million de foyers non-recourants[8]. La perte moyenne pour ces foyers était de 134 euros par mois (les bénéficiaires touchaient eux 160 euros par

2. Seule la moitié des ménages bénéficiant des réductions d'impôt sur le revenu, à l'origine, le gouvernement Jospin semble avoir cherché à redistribuer vers les ménages non imposés du milieu de l'échelle des revenus.

3. Bargain O. et I. Terraz, 2003, « Évaluation et mise en perspective des effets incitatifs et redistributifs de la Prime pour l'Emploi », *Économie & Prévision*, 4.

4. P. Cahuc, 2002, « À quoi sert la prime pour l'emploi ? », *Revue française d'économie*, 16-3.

5. Les déciles classent les ménages français en 10 catégories de niveau de vie, des plus faibles aux plus élevés.

6. Drees, 2017, *Minima sociaux et prestations sociales* – Édition 2017.

7. De même que le RSA-socle et activité et contrairement à la PPE, son montant dépend de la composition et des revenus du ménage.

8. Domingo P. et M. Pucci, 2014, « Impact du non-recours sur l'efficacité du RSA activité seul », *Économie et Statistique*, 467-468.

mois). Le non-recours s'expliquait à la fois par le manque d'informations des foyers éligibles à la prestation, soit parce qu'ils pensaient que le RSA-activité était destiné aux personnes sans emploi, soit parce qu'ils ne savaient pas comment effectuer les démarches, par une opposition de principe (« pas envie de dépendre de l'aide sociale »), ou encore par la difficulté des démarches à effectuer[9]. Évidemment, la méconnaissance du dispositif obérait aussi son impact incitatif.

9. Domingo P. et M. Pucci, 2012, « Les non-recourants au RSA », *L'e-ssentiel, Cnaf*, 124.

Tableau 1. **Comparatif de la PPE, du RSA activité et de la Prime d'activité**

	PPE (2015)	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
Périodicitié de versement	Annuelle	Mensuelle	Mensuelle
Périodicité de déclaration	Annuelle	Trimestrielle	Trimestrielle
Caractéristiques			
Montant fonction des revenus…	…individuels	…du ménage	… du ménage
Pour un célibataire sans enfant,			
— Montant maximal	80 euros	291 euros	291 euros
— Versé au niveau de …	0,90 Smic	0,40 Smic	0,40 Smic
Taux de recours	95 %	32 %	70 %

Source : calculs des auteurs.

Une Prime d'activité au succès inattendu

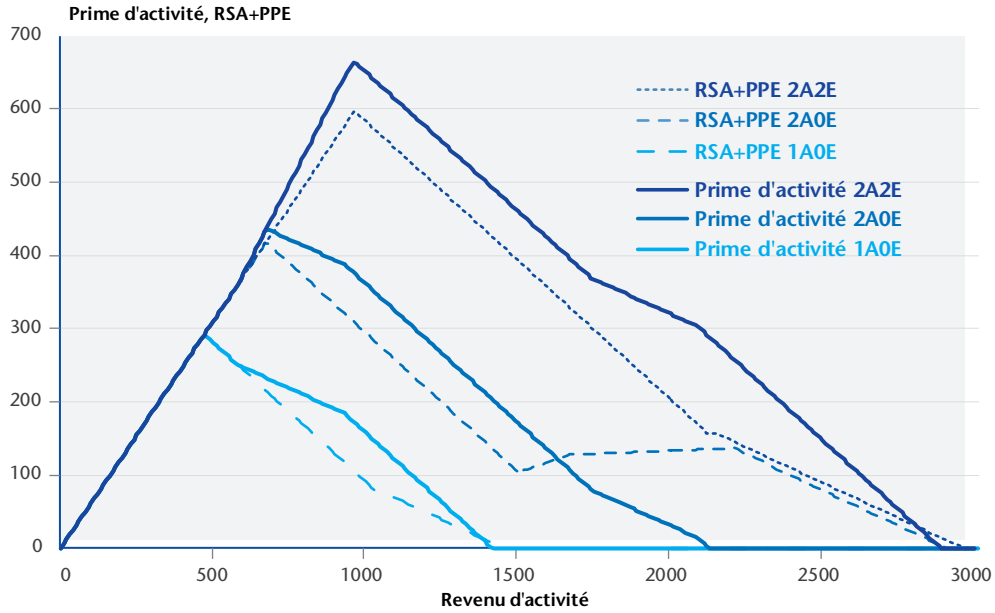
■ *La Prime d'activité, fusion du RSA-activité et de la PPE*

La Prime d'activité (PA) s'est substituée au RSA activité et à la PPE au 1er janvier 2016. Elle a pour objet « d'inciter les travailleurs aux ressources modestes (…) à l'exercice ou à la reprise d'une activité professionnelle et de soutenir leur pouvoir d'achat ». La Prime d'activité est proche dans ses caractéristiques du RSA-activité : familialisée, versée mensuellement, après une déclaration trimestrielle de revenus, elle cible les travailleurs aux revenus modestes et permet de conserver les incitations à travailler. Une hausse de 1 euro des revenus d'activité se traduit par une baisse des prestations (RSA-socle + PA) de 38 centimes et donc par une hausse de revenu de 62 centimes. A l'instar du RSA-activité, la Prime d'activité élimine les trappes à inactivité. Pour compenser la suppression de la PPE, une bonification individuelle a été introduite. Pour un célibataire elle est maximale (67 euros mensuels) autour de 0,8 Smic (le double pour un couple) : elle est donc légèrement mieux ciblée sur les populations les plus modestes que la PPE qu'elle remplace.

Le graphique 1 présente le montant de la Prime d'activité et du cumul RSA-activité–PPE qu'elle remplace en fonction du revenu d'activité et de la composition du foyer. Autour de 0,8 Smic, un célibataire touche la bonification individuelle maximum et gagne 67 euros mensuels à la mise en place de la Prime d'activité (en supposant qu'il recourait auparavant au RSA-activité). De même, un couple mono-actif sans enfant au Smic à temps-plein gagne 67 euros à la réforme. Par contre, le couple bi-actif sans enfant à temps-plein ne reçoit plus de prime d'activité et perd environ 120 euros mensuels. Cette perte relative lorsqu'un second membre du ménage travaille réduit l'incitation à la recherche d'emploi pour ce dernier (qui est le plus souvent une femme). La mise en place de la Prime d'activité est toujours favorable aux couples avec

deux enfants : dans la législation précédente, le RSA activité versé (en cas de recours) était déduit de la PPE due alors qu'avec la Prime d'activité, ce couple touche les bonifications individuelles à taux plein.

Graphique 1. **Prime d'activité et RSA-PPE, selon le revenu net d'activité mensuel et la configuration familiale (nombre d'adultes et d'enfants)**



Source : Législation, calculs des auteurs.

■ *Un taux de recours et donc un coût budgétaire et un impact redistributif plus important qu'attendu*

Alors que le gouvernement anticipait lors du PLF 2016 un recours à la Prime d'activité de 50 %, la montée en charge a été rapide et le recours a atteint 73 % en effectifs et 77 % en masses financières dès fin 2016. Plusieurs éléments expliquent cette montée en charge rapide. Premièrement, c'est une prestation bien distincte du RSA-socle, ce qui la rend à la fois plus lisible (elle s'adresse aux personnes exerçant une activité) et moins stigmatisante. Deuxièmement, l'accès a été simplifié avec une dématérialisation complète, sans pièce justificative. La déclaration trimestrielle est préremplie. Troisièmement, les droits sont figés sur 3 mois – le montant versé est identique sur les 3 mois du trimestre de droit – ce qui réduit les risques d'indus en cas de changement de situation en cours de trimestre. Ces innovations (dématérialisation, effet figé) ont d'ailleurs été étendues au RSA-socle le 1er janvier 2017.

Le graphique 2 présente la distribution des montants versés de RSA-activité et de PPE en 2015 ainsi que de ceux estimés de Prime d'activité pour 2016[10]. En 2016, 4,5 milliards d'euros de Prime d'activité ont été versés, contre 3,95 versés au titre de la PPE (2,0) et du RSA-activité (1,95) en 2015[11]. Il y a ainsi davantage de ménages gagnants que de perdants à la mise en place de la Prime d'activité. Les ménages des déciles 1 à 3 (les 30 % les plus modestes) sont gagnants tandis que ceux des déciles 4 à 7 sont légèrement perdants en moyenne. Les gains et pertes sont en partie dus au recours différencié : le recours à la prime d'activité est plus important que celui au RSA activité, les ménages du bas de la distribution y gagnent ; au contraire, la prime d'activité a un recours moins important que la prime pour l'emploi : les ménages qui bénéficiaient de la PPE, qui se situent dans les déciles intermédiaires y perdent. De plus,

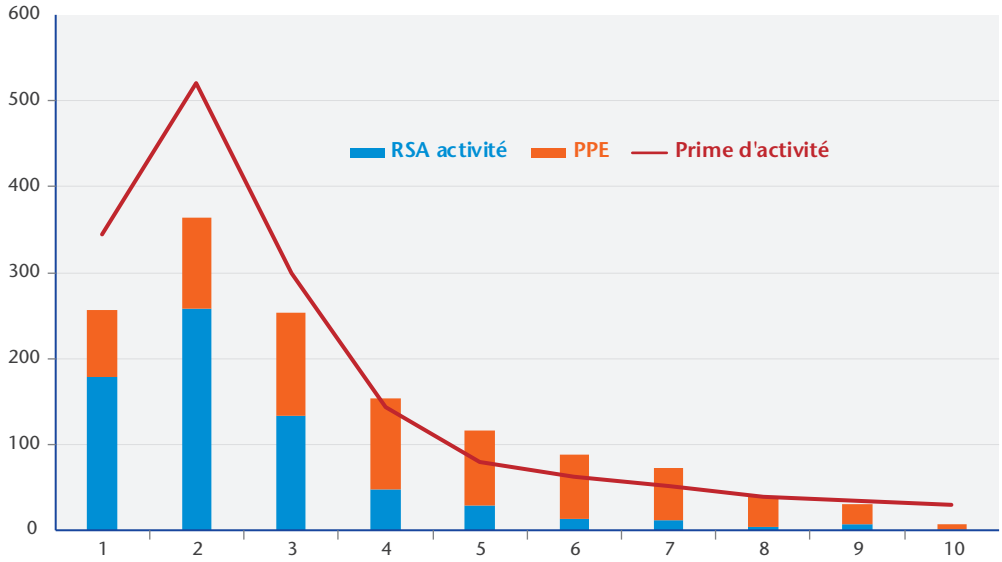
10. Estimées par microsimulation par le modèle INES développé par l'Insee et la DREES, voir Annexe 1.

11. En 2017, la prestation est montée en charge : 5,0 milliards d'euros ont été versés.

comme nous l'avons vu, les couples bi-actifs sans enfant à temps-plein sont perdants à la réforme, or ceux-ci se situent principalement dans les déciles 4 à 6. Alors qu'en 2015, le taux de pauvreté (à 60 %) avait réduit de 0,6 point grâce au RSA-activité et à la PPE, en 2016 la Prime d'activité réduit la pauvreté de 1,0 point. L'impact de la réforme sur le taux de pauvreté peut ainsi être estimé à 0,4 point (pour 650 millions d'euros de dépenses supplémentaires)[12].

12. La Prime d'activité est ainsi efficace pour lutter contre la pauvreté monétaire car elle cible les ménages se situant juste en dessous du seuil de pauvreté (60 % du niveau de vie médian).

Graphique 2. **Montant moyen annuel perçu par ménage de RSA-activité, PPE (2015) et de Prime d'activité (2016) selon le décile de niveau de vie du ménage**



Source : ERFS 2015 (RSA activité, PPE) et INES (prime d'activité), calculs des auteurs.

Débats et controverses sur l'impact de la Prime d'activité

■ *Un focus sur le coût*

La Prime d'activité fait l'objet d'un relatif consensus au sein de la classe politique. Le RSA-activité, qu'elle remplace et dont elle partage de nombreuses caractéristiques, a été conçu par Martin Hirsch au sein du gouvernement Fillon. La Prime d'activité a ensuite été créée par le gouvernement Valls. Puis, durant la campagne présidentielle 2017, Emmanuel Macron a proposé d'augmenter de 50 % le montant de la prime[13]. De fait, une critique de la Prime d'activité a porté sur son coût croissant en période de croissance économique et de créations d'emploi. L'augmentation du coût de la Prime d'activité est en fait liée la montée en charge du dispositif (recours croissant), et aux revalorisations décidées par le gouvernement. Au premier trimestre 2018, les CAF ont versé 1,26 milliard d'euros, soit 5,04 milliards en rythme annuel. L'augmentation de 20 euros pour 2,61 millions de foyers à partir du 1er octobre 2018 coûtera 156 millions en 2018 (624 millions en année pleine). Enfin, l'impact des dépenses de Prime d'activité sur l'emploi est ambigu : des individus reprenant un emploi, notamment à temps-partiel, peuvent entrer dans le dispositif, mais ils peuvent aussi en faire sortir leur foyer s'ils sont en couple et que leur conjoint est déjà en emploi. Par contre, la reprise de l'emploi devrait faire baisser le total (RSA socle + Prime d'activité) puisque ces deux prestations prises ensemble sont dégressives. Il est à noter que l'on n'observe pas cette baisse attendue des bénéficiaires du RSA en 2017[14] : ceci peut être dû à une hausse du recours liée à la dématérialisation de la procédure. La hausse du recours doit être perçue comme le signe que le système fonctionne mieux.

13. La revalorisation de la Prime d'activité de 50 % aurait un coût budgétaire de 2,5 milliards d'euros.

14. Entre 2016 et 2017, le nombre d'allocataires du RSA socle est passé de 1 661 000 à 1 653 000 (DREES).

Encadré 1. **Effets incitatifs : des effets limités**

Les trappes à inactivité engendrées par des gains à la reprise d'emploi trop faibles par rapport aux revenus issus des minima sociaux ont été dénoncées dans de nombreux discours à la suite de l'instauration du RMI en 1989. Pourtant, la littérature sur l'impact des incitations financières à l'emploi est nuancée. Il est à noter que l'évaluation de la Prime d'activité n'est pas encore robuste du fait de l'introduction récente de la mesure. Cependant, les évaluations des effets du RSA et des mesures préexistantes comme le RMI tendent à conclure à un effet incitatif très limité.

En analysant les taux d'emploi autour de 25 ans, Bargain et Vicard (2014) évaluent l'impact éventuellement désincitatif du RMI puis du RSA-socle (la plupart des moins de 25 ans n'ayant pas accès à ces prestations). Ils concluent que « le RMI et le RSA n'ont pas d'effet désincitatif marqué sur l'emploi des jeunes autour de cet âge »[15]. Par conséquent, selon les auteurs, « il n'y a pas lieu d'attendre d'effet ré-incitatif de la part du RSA ».

Piketty (1998) montrait que le taux d'emploi des hommes seuls « ne semble pas être affecté de façon décisive par les incitations financières »[16]. Les gains financiers à la reprise d'emploi n'ont un impact significatif que sur certains sous-groupes, notamment les mères de jeunes enfants, et de façon plus incertaine l'ensemble des femmes, ce qui montre l'importance des normes de genre. Dans un article plus récent, Simonnet et Danzin (2014) ont évalué l'impact du RSA-activité sur l'offre de travail. Les auteurs relèvent un impact positif sur le retour en emploi des mères isolées ayant de jeunes enfants[17].

Par ailleurs, Curraize et Périvier (2009) ont montré qu'en tenant compte de la montée du chômage de masse, l'introduction de l'Allocation de parent isolé n'avait eu que des faibles effets sur l'offre de travail des mères isolées, ce qui tend à montrer que le non-emploi est lié à la dégradation du marché du travail plutôt qu'à une possible désincitation financière[18].

Notons que l'impact du RSA ou de la Prime d'activité sur l'offre de travail est ambigu. Pour les couples, la prime est maximale autour d'un Smic à temps-plein, les couples sans emploi sont donc incités à la reprise d'emploi, mais les couples avec deux emplois sont eux désincités. Or, comme le souligne la littérature sur l'offre de travail, le travailleur secondaire – généralement la femme – réagit davantage aux incitations financières : la mise en place de la Prime d'activité pourrait alors avoir pour effet paradoxal de réduire l'emploi[19] ! Briard et Sautory (2012) cherchent à identifier l'impact du RSA-activité sur l'offre de travail en comparant l'emploi des foyers les plus incités à réduire leur offre de travail à celle des foyers non-éligibles les plus éloignés. Les auteurs « ne décèlent pas d'effet désincitatif du RSA sur l'offre de travail[20].

Plusieurs éléments peuvent expliquer l'impact limité du RSA sur l'offre de travail. Premièrement, les individus appréhendent mal les gains financiers à la reprise d'emploi. Deuxièmement, la norme d'emploi est forte, notamment pour les hommes. Troisièmement, les individus peuvent adopter une perspective dynamique : même si à court-terme, le gain est faible, à moyen/long-terme, ils peuvent espérer, grâce à l'expérience professionnelle, une mobilité professionnelle ascendante tandis qu'une inactivité prolongée réduit leur probabilité future d'accéder à un emploi de qualité.

15. Bargain O. et A. Vicard, 2014, « Le RMI et son successeur le RSA découragent-ils certains jeunes de travailler ? Une analyse sur les jeunes autour de 25 ans », *Économie et Statistique*, 467-468.

16. Piketty T., 1998, « L'impact des incitations financières au travail sur les comportements individuels : une estimation pour le cas français », *Économie et prévision*, 132-133.

17. Simonnet V. et E. Danzin, 2014, « L'effet du RSA sur le taux de retour à l'emploi des allocataires. Une analyse en double différence selon le nombre et l'âge des enfants », *Économie et statistique*, 167-468.

18. Curraize Y. de et H. Périvier, 2009, « L'allocation de parent isolé a-t-elle favorisé l'inactivité des femmes », *Économie et Statistique*, 429-430.

19. Allègre G., 2011, « Le RSA : redistribution vers les travailleurs pauvres et offre de travail », *Revue de l'OFCE*, 118.

20. Briard P. et O. Sautory, 2012, « Évaluation de l'impact du revenu de solidarité active sur l'offre de travail », *Dares document d'études*, 171.

Les réformes à venir de la Prime d'activité

■ *Un coup de pouce en 2018 et la création d'un bonus individuel en 2019 revalorisé en 2020 et 2021*

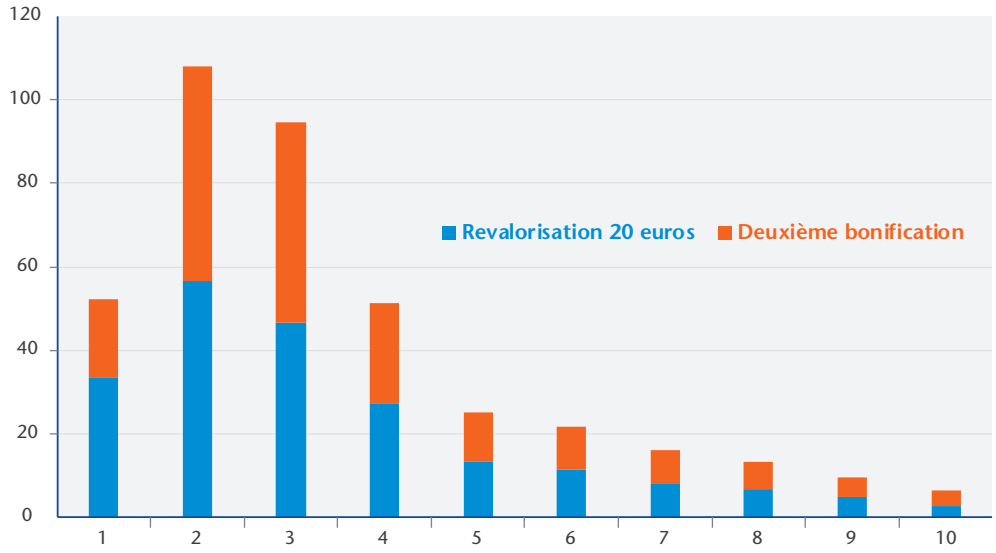
Après une revalorisation exceptionnelle de 20 euros pour tous les foyers bénéficiaires de la Prime d'activité en 2018, le Gouvernement entend créer une deuxième bonification individuelle en 2019 dont le montant atteindra 20 euros par mois pour un salarié au Smic à temps plein. Cette bonification devrait de nouveau augmenter de 20 euros en 2020 et 2021 pour atteindre 60 euros après sa pleine montée en charge en 2021. La deuxième bonification individuelle serait nulle pour 0,5 Smic, augmente-

rait linéairement jusqu'au Smic temps-plein puis serait fortement dégressive pour s'annuler à 1,2 Smic.

Nous simulons la revalorisation exceptionnelle de la Prime d'activité de 2018 ainsi que la deuxième bonification individuelle (pour le montant qu'elle atteindra en 2021, soit 60 euros). La revalorisation de 2018 a un coût budgétaire de 600 millions d'euros[21] et la deuxième bonification individuelle un coût de 535 millions d'euros (en supposant un taux de recours en masse financière de 77 %). Le graphique 3 présente la distribution des gains pour les deux réformes selon le décile de niveau de vie. Les gains sont concentrés sur les deuxième et troisième déciles de niveau de vie.

21. En variante (contexte inchangé jusqu'en 2021).

Graphique 3. **Gains moyens annuels de la revalorisation de 20 euros (2018) et de la deuxième bonification individuelle) par décile de niveau de vie du ménage**



Source : calculs des auteurs, *INES*.

■ *Vers une fusion dans un Revenu universel d'activité ?*

Le 13 septembre, lors de la présentation du Plan pauvreté, Emmanuel Macron a annoncé la création d'un Revenu universel d'activité à l'horizon 2020. Si ses modalités précises ne sont pas encore connues, la nouvelle prestation fusionnerait *a minima* RSA, Allocation logement (AL) et Prime d'activité. Cette réforme comporte des avantages et des risques. L'avantage le plus patent est celui de la simplicité accrue pour les bénéficiaires de ces prestations et les administrations, ainsi qu'une plus grande transparence, notamment sur les gains financiers à la reprise d'emploi. Autre avantage, la fusion des prestations peut permettre leur remise à plat dans l'objectif d'une plus grande équité. Toutefois, le corollaire est que toute fusion à budget constant fera un grand nombre de gagnants et de perdants car les trois prestations citées n'ont actuellement pas les mêmes règles (assiette de ressources, prise en compte des revenus hors activité, dégressivité). Afin de réduire le nombre de perdants, le budget affecté à la hausse de la Prime d'activité d'ici la fin du quinquennat pourrait être affecté à la mise en place du Revenu universel d'activité afin que celle-ci ne se fasse pas à budget constant.

Une autre difficulté concerne la question du recours : la plus grande simplicité pourrait augmenter le recours, mais à budget constant il faudrait alors baisser le montant des prestations, ce qui augmenterait le nombre de perdants. En fait, malgré la simplicité accrue, il est difficile d'estimer l'impact de la réforme sur le recours – il dépendra grandement des modalités précises de mise en œuvre. En effet, la fusion représente un

retour en arrière par rapport à la réforme de 2016 conduisant à l'existence de deux prestations séparées, RSA-socle et Prime d'activité, ciblant des populations différentes. Avec le Revenu universel d'activité, ces populations très différentes (inactifs éloignés du marché du travail, individus très bien insérés mais avec charges familiales) seront de nouveau éligibles à la même prestation. Or, c'est cette caractéristique qui avait restreint le recours au RSA activité. Une difficulté émerge : comment appliquer le principe des droits et devoirs à une population si diverse au regard de ses liens à l'emploi[22] ?

22. Notons aussi qu'en cas de sanction, c'est l'intégralité des aides fusionnées qui seraient remises en cause alors qu'aujourd'hui les droits et devoirs et les sanctions éventuelles ne concernent pas l'Allocation logement.

Un coup de pouce au RSA socle ?

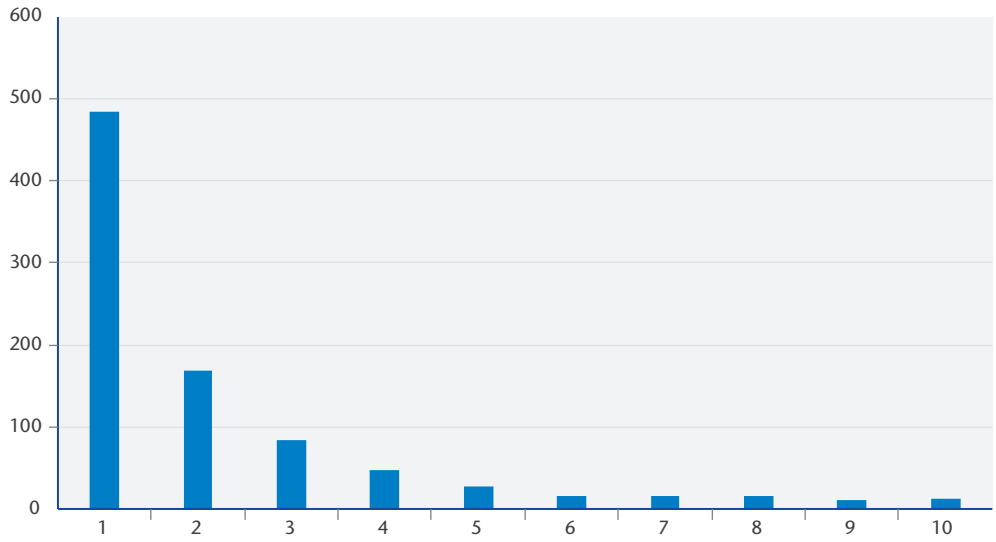
Le gouvernement met en œuvre l'engagement d'Emmanuel Macron d'augmenter le niveau de l'Allocation adulte handicapé, de l'Allocation de solidarité aux personnes âgées et de la Prime d'activité. Les bénéficiaires du RSA socle sont exclus de ces hausses, le gouvernement s'inscrivant pour ce public dans une logique de retour à l'activité (incitation à la reprise d'emploi, mesures accompagnement). Cette logique se heurte à deux obstacles : premièrement, on ne peut s'attendre à ce que tous les allocataires retrouvent un emploi, notamment en période de chômage élevé, deuxièmement, la pauvreté, et plus généralement l'insuffisance de revenus, ont des effets négatifs en termes de santé, de logement et d'éducation des enfants[23]. Or, les problèmes de santé sont un des principaux obstacles pour la reprise d'emploi des bénéficiaires du RSA socle.

23. Voir Bruniaux et Galtier, 2005, « Quel avenir pour les enfants de familles défavorisées ? », *Revue des politiques sociales et familiales*, 79.

Nous simulons une augmentation de 60 euros du RSA socle et du montant forfaitaire de la Prime d'activité. Pour réduire le coût de la réforme, le taux de cumul de la Prime d'activité est diminuée à 55 %[24], ce qui continue à garantir des gains à la reprise d'emploi substantiels, sans faire de perdants. La réforme coûterait 2,5 milliards d'euros. Le graphique 4 montre que les gains sont concentrés sur les deux premiers déciles : 55 % des gains seraient perçus par le premier décile, 74 % par les deux premiers déciles. L'impact sur le taux de pauvreté serait de 0,4 point. Le niveau de vie des ménages pauvres augmenterait de 280 euros, soit 2,9 %.

24. Au lieu de 62 % (législation 2016).

Graphique 4. **Distribution des gains moyens annuels de l'augmentation de la réforme proposée par décile de niveau de vie des ménages**



Source : calculs des auteurs, *INES*.

Nous procédons enfin à une simulation des effets macroéconomiques d'une augmentation de 60 euros du RSA-socle et du montant forfaitaire de la Prime d'activité à l'aide du modèle macro-économétrique de l'OFCE pour l'économie française *e-mod.fr* (voir annexe 2). Cette augmentation représente un choc positif de 0,11 point de PIB sur le revenu des ménages, prenant la forme d'une augmentation des prestations sociales reçues par les ménages (voir tableau 2). La simulation consiste en un choc permanent de 2,5 milliards d'euros sur les prestations sociales en espèces, non financé par des hausses de recettes. Le mécanisme attendu est une hausse immédiate de la consommation *via* la part du surcroît de prestations qui est consommée, qui se traduit par une hausse du PIB, de l'emploi, et une baisse du taux de chômage. La hausse de l'activité est progressivement contrariée par la hausse des prix déclenchée par la hausse des salaires, qui dégrade la compétitivité de l'économie nationale, ainsi que par l'éviction liée à la hausse des importations. Le surcroît de revenu disponible se traduit par une augmentation de la consommation des ménages, qui stimule la demande adressée aux entreprises, l'investissement privé et l'activité économique (+0,1 point de PIB dès la première année). Ce surcroît d'activité entraîne des créations d'emplois et une baisse du chômage (-0,1 point dès la deuxième année). Le besoin de financement, une fois pris en compte l'impact positif du surcroît d'activité sur les prélèvements obligatoires, s'élève à 0,04 point de PIB.

Tableau 2. **Les effets macroéconomiques d'une hausse du RSA-socle et de la Prime d'activité, mesure non financée**

En écart au compte central

Année	1	2	3
PIB total en volume	**0,10**	**0,11**	**0,10**
Taux de croissance en volume (en %)			
Dépenses des ménages	0,2	0,2	0,2
FBCF des SNF EI	0,2	0,2	0,2
Importations	0,2	0,2	0,2
Agrégats macroéconomiques			
Pouvoir d'achat du RDB (en %)	0,2	0,2	0,2
Salaire nominaux (en %)	0,0	0,0	0,1
Salaire réel (en %)	0,0	0,0	0,1
Effectifs totaux (en milliers, en moyenne)	8	22	21
Taux de chômage BIT (en point)	0,0	-0,1	-0,1
Taux d'épargne des ménages (en % du RDB)	0,0	0,0	0,0
Hausse RSA-socle et Prime d'activité (en % du PIB)	0,11	0,11	0,11
Montant du financement des APU *ex ante* (en % du PIB)	0,0	0,0	0,0
Capacité de financement des APU *ex post* (en % du PIB)	-0,07	-0,04	-0,04

Source : e-mod.fr, OFCE.

Pour citer ce document :
Guillaume Allègre, Bruno Ducoudré, 2018 « Prime d'activité : quelle efficacité redistributive et incitative ? », *OFCE Policy brief* ***37***, **16 octobre.**

Annexe

A 1. Le modèle de micro-simulation *Ines* (Sources : Insee, Drees)

Ines est l'acronyme d'« Insee-Drees », les deux organismes qui développent conjointement le modèle. Le modèle est basé sur les enquêtes Revenus fiscaux et sociaux (ERFS) de l'Insee, qui comprennent plusieurs centaines d'informations sur chaque individu et des données précises et fiables sur les revenus issus des déclarations fiscales. Il permet de simuler toutes les années législatives récentes sur les millésimes d'ERFS récents. Ce modèle est utilisé pour réaliser des études à périodicité annuelle, mais il est aussi mobilisé dans le cadre d'études approfondies afin d'éclairer le débat économique et social dans les domaines de la redistribution monétaire, la fiscalité ou la protection sociale. Enfin, il est parfois utilisé comme outil d'appui à la réflexion pour répondre à des sollicitations ponctuelles de divers hauts conseils, de ministères de tutelle ou d'organismes de contrôle (IGF, Cour des comptes, Igas).

Le modèle *Ines* simule :

— les prélèvements sociaux et fiscaux directs : les cotisations sociales, la CSG, la CRDS et l'impôt sur le revenu ;

— les prestations sociales en espèces autres que celles correspondant à des revenus de remplacement : les aides personnelles au logement ; les principaux minima sociaux : le Revenu de solidarité active (RSA), l'Allocation pour adulte handicapé (AAH) et ses compléments, les allocations du minimum vieillesse et l'Allocation supplémentaire d'invalidité (ASI) ; les prestations familiales : allocations familiales (AF), complément familial, Allocation de rentrée scolaire (ARS) et bourses du secondaire, Prestation d'accueil du jeune enfant (Paje) et ses compléments (Complément libre choix d'activité – CLCA – et Complément libre choix du mode de garde – CMG), subventions publiques pour la garde d'enfants en crèches collectives et familiales, Allocation de soutien familial (ASF) et Allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH), la Prime d'activité.

Ines est adossé à l'enquête Revenus fiscaux et sociaux (ERFS) de l'Insee qui réunit les informations sociodémographiques de l'enquête Emploi, les informations administratives de la Cnaf, la Cnav et la CCMSA et le détail des revenus déclarés à l'administration fiscale pour le calcul de l'impôt sur le revenu.

Ines est un modèle dit « statique » : il ne tient pas compte des changements de comportement des ménages, par exemple en matière de fécondité ou de participation au marché du travail, que pourraient induire les évolutions des dispositions de la législation socio-fiscale.

A 2. Le modèle *e-mod.fr* de l'OFCE

Estimé dans le cadre fourni par la comptabilité nationale, le modèle trimestriel de l'OFCE, *e-mod.fr*, est centré sur l'étude de l'économie française. Ce modèle permet d'analyser des politiques macroéconomiques et budgétaires. Il est également utilisé comme un outil d'analyse de la conjoncture et sert à la prévision à court terme et à la simulation de moyen terme. Il impose un cadre comptable rigoureux et assoit les exercices de prévision sur des équations de comportement. Le secteur productif est décomposé en deux branches (secteur marchand et services non marchands) et cinq agents sont distingués (ménages, sociétés et quasi-sociétés, institutions financières, administrations publiques, reste du monde).

Le modèle comprend 650 variables endogènes, 350 variables exogènes et 70 équations de comportement. Le modèle est construit à partir de l'hypothèse d'un fonctionnement « néo-keynésien » de l'économie. En période de sous-utilisation des capacités de production, la demande globale (consommation, investissement, variations de stocks, exportations) contraint l'offre et détermine à court terme la production. La conjoncture internationale est prise en compte *via* le canal de la demande adressée, la compétitivité-prix de l'économie française relativement à ses concurrents ainsi que les prix des matières premières importées.

Cependant, ce modèle de demande est tempéré par le fait que le niveau de la production rétroagit sur les prix et par ricochet sur les comportements de demande. Une baisse de la production réduit l'emploi, si bien que le nombre de chômeurs augmente. Le taux d'utilisation des capacités de production diminue. Le relâchement des tensions sur les marchés du travail et des biens et services diminue les coûts de production et donc les prix, ce qui tend à restaurer la demande. Les conditions de l'offre jouent à court terme sur le commerce extérieur *via* la compétitivité et les tensions sur les capacités de production, et, sur la consommation *via* l'inflation. La dynamique prend en compte les comportements de stockage. Enfin, à moyen terme, le modèle retrouve une dynamique plus classique, avec un état stationnaire réglé par un chômage d'équilibre ■

Directeur de la publication Xavier Ragot
Rédacteur en chef du blog et des *Policy briefs* Guillaume Allègre
Réalisation Najette Moummi (OFCE).

Copyright © 2018 – OFCE *policy brief* ISSN 2271-359X. All Rights Reserved.