

# La prime pour l'emploi, le RSA-activité, et au-delà...

À la recherche d'un mécanisme de soutien aux bas revenus d'activité

Évelyne Serverin

Directeur de recherche au CNRS, Centre de théorie et Analyse du droit, Nanterre, et chercheur associé au Centre d'études de l'emploi.

Bernard Gomel

Chargé de recherche au CNRS et Centre d'études de l'emploi.

**Mots clés :** PPE – RSA – Travailleurs pauvres.

L'évaluation des politiques publiques revêt de plus en plus une dimension comparative. Sous l'influence internationale, la comparaison prend la forme de *benchmarking*, consistant à mettre en compétition les systèmes pour retenir les expériences les plus efficaces et/ou les plus efficaces. La comparaison peut aussi être conduite de manière interne à un pays, entre différentes voies pour parvenir à un même objectif. Ainsi, l'objectif de redistribution peut être atteint par la voie de l'impôt, ou des prestations, ou par une combinaison des deux (Cazenave *et al.*, 2011 :87-101). Pour utile qu'elle soit pour mesurer des différences d'effets entre législations, la comparaison ne permet pas toujours d'expliquer le pourquoi de ces effets, faute d'entrer dans le détail technique des règles. On s'en tient la plupart du temps à des modèles stylisés de lois, parfois à la simple référence aux exposés de motifs. Il faut dire que le Conseil constitutionnel lui-même se refuse à s'immiscer dans le choix des instruments, et se borne à vérifier « que les modalités retenues par la loi ne sont pas manifestement inappropriées à la finalité poursuivie » (1). Or, ce n'est qu'en entrant dans la technique de la règle qu'on peut saisir l'aptitude d'un dispositif à entrer dans les faits, et à produire les effets attendus. Le cas du revenu de solidarité active (RSA), dans sa composante activité, est un parfait exemple des conséquences qu'une insuffisante réflexion sur le format des règles peut avoir sur son effet redistributif. Pour les promoteurs du dispositif, comme dans les présentations qui en ont été faites ensuite, le RSA partageait, avec la prime pour l'emploi (PPE), le même objectif de soutien aux revenus, tout en affichant, dans sa construction même, sa dimension incitative. Or, en s'en tenant aux données brutes, après plus de deux ans d'application,

on constate que le RSA est en train de manquer son objectif de compléter efficacement les revenus des travailleurs pauvres.

Comment en est-on arrivé là ? Un phénomène est venu déjouer les prévisions, celui de l'ampleur du non-recours au RSA-activité. Ce non-recours avait pourtant été documenté dès 2009 dans les études annexées au rapport intermédiaire du RSA (Okbani, 2010), anticipé par certains observateurs (Gomel et Serverin, 2009), avant d'être finalement reconnu par les évaluateurs eux-mêmes dans leur dernier rapport (Bourguignon, 2011). Face à ce constat, qui semble maintenant robuste, deux réactions sont possibles : soit imputer la situation au comportement des populations cibles, et se lancer dans des campagnes d'information supposées inciter au recours (2) ; soit s'interroger sur ce qui, dans le dispositif RSA, le rend techniquement plus difficile d'accès, par comparaison avec un autre dispositif aux objectifs équivalents, la PPE. Ce qui semble opposer ces deux dispositifs, c'est moins le mode de calcul que le mode d'attribution, que l'on caractérise à l'aide d'une distinction empruntée à la technique du « droit des obligations » : le RSA-activité est quérable (il requiert le dépôt d'une demande spécifique et n'est dû qu'à compter du dépôt de cette demande) et la PPE est portable (elle est instruite automatiquement à partir de la déclaration de revenus et versée en considération de la situation objective sur une période donnée). L'analyse comparée des règles met en évidence la différence des conditions *procédurales* d'accès au droit. Cette différence se traduit dans le monde réel par une structuration différenciée des populations et des dépenses : la structure de la population des bénéficiaires des droits quérables est façonnée par

(1) Conseil constitutionnel (Cons. const.) du 16 août 2007, loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat, décret n° 2007-555 DC. Voir également, à propos du contrat nouvelles embauches (CNE). Cons. const., 25 juillet 2005, décret n° 2005-521 DC.

(2) Programme national de réforme de la France 2011-2014, p. 46 : « En particulier, une enquête quantitative réalisée sur un échantillon de ménages susceptibles de pouvoir bénéficier du RSA permettra d'analyser les causes du non-recours. »

l'intérêt que peut présenter la prestation pour les personnes ; le coût des droits portables évolue en fonction des choix politiques.

## Des conditions différenciées d'accès aux compléments de revenus

Les RSA est un droit à réclamer, ce qui suppose de la part des intéressés d'accepter d'entrer dans une filière et aussi d'accepter de s'y maintenir par la répétition de démarches. La PPE est un droit alloué qui ne nécessite aucune démarche particulière de la part des intéressés, et qui est maintenu aussi longtemps que les conditions sont remplies.

### Le RSA-activité, un droit à réclamer

Depuis le 1<sup>er</sup> juin 2009, « *Toute personne résidant en France de manière stable et effective, dont le foyer dispose de ressources inférieures à un revenu garanti, a droit au revenu de solidarité active dans les conditions définies au présent chapitre. Le revenu garanti est calculé, pour chaque foyer, en faisant la somme d'une fraction des revenus professionnels des membres du foyer et d'un montant forfaitaire, dont le niveau varie en fonction de la composition du foyer et du nombre d'enfants à charge* (3). *Le revenu de solidarité active est une allocation qui porte les ressources du foyer au niveau du revenu garanti* » [Code de l'action sociale et des familles (CASF), article L262-2]. Mais ces droits abstraits sont conditionnés et ne s'actualisent que si les intéressés en font la demande.

Sont d'abord posées des conditions dites « d'ouverture des droits » (CASF, article L262-4). À ce texte s'ajoutent divers décrets (en Conseil d'État ou simples), qui précisent les conditions propres à chaque catégorie de personnes. Des « conditions générales » viennent ensuite déterminer le montant forfaitaire, qui dépend de la composition du foyer (article R262-1). Vient enfin la détermination des ressources, réglementées dans un paragraphe codifié aux articles R262-6 à R262-12 du CASF, dont la lecture suffit à convaincre de la complexité de la détermination du montant du RSA. Pour entrer dans le dispositif, et s'y maintenir, le candidat à la prestation doit faire diligence. Tout d'abord, il doit remplir un formulaire certifié qui ne laisse rien ignorer de la situation économique et juridique du foyer (article R262-31), et déposer sa demande auprès des services sociaux du département ou des organismes habilités (article D262-26). Si sa demande est recevable et donne lieu à versement d'une certaine quantité de RSA, le candidat devenu allocataire est soumis aux contraintes qui sont celles

de tout bénéficiaire de prestation. Il doit faire connaître à l'organisme chargé du service de la prestation tout changement relatif à sa résidence, à sa situation de famille, aux activités, aux ressources et aux biens des membres du foyer (article R262-37), et retourner la déclaration trimestrielle de ressources dans les délais nécessaires pour procéder au calcul de l'allocation (article R262-38). Mais il doit aussi rechercher activement ses autres droits sociaux et alimentaires, sous peine de suspension de son allocation (article L262-10).

Tel est, rapidement brossé, le modèle de réclamation du RSA. Dans sa version socle, il ne constitue pas une nouveauté. De ce point de vue, le passage est sans douleur pour les allocataires du socle qui reprennent une activité. En revanche, les nouveaux allocataires à bas revenus, ceux qui ne sont jamais passés par le socle, découvrent la logique de l'aide sociale, avec son cortège de contrôle et de récupération d'indus. En contrepoint de ce mécanisme d'aide sociale, les modalités d'attribution de la PPE sont inscrites dans une logique fiscale d'automatisme et de versement différé, évitant ainsi le double écueil du non-recours et de l'indu.

### La prime pour l'emploi, un droit attribué

La PPE se présente comme un droit à récupération fiscale, dont la finalité d'inciter au maintien dans l'emploi, inscrite en tête du texte [Code général des impôts (CGI), article 200 sexies], n'a pas valeur de condition. Cet avantage fiscal est accordé à deux conditions : le revenu fiscal de référence (RFR) du foyer fiscal doit être inférieur à un plafond ; les revenus d'activité professionnelle de chacun de ses membres doivent être supérieurs à un plancher. Tous les éléments de calcul de la prime sont déterminés par l'administration fiscale à partir de la déclaration d'impôt sur le revenu. Ainsi, le RFR qui délimite l'accès à la PPE est égal au montant net des revenus et plus-values retenus pour le calcul de l'impôt sur le revenu, majoré du montant de certains abattements ou salaires exonérés. Le plafond 2012 de ce revenu fiscal de référence (décret n° 2012-653 du 4 mai 2012) est de 16 251 euros pour la première part de quotient familial des personnes célibataires, veuves ou divorcées, et 32 498 euros pour les deux premières parts de quotient familial des personnes soumises à imposition commune. Ces limites sont majorées de 4 490 euros pour chacune des demi-parts suivantes et de la moitié de cette somme pour chacun des quarts de part suivants. Le montant des revenus déclarés par chacun des membres du foyer fiscal bénéficiaire de la prime majoré

(3) La fraction des revenus professionnels et le montant forfaitaire sont fixés par décret.

du montant des revenus soumis aux versements libératoires prévus par l'article 151-0, à raison de l'exercice d'une ou plusieurs activités professionnelles, ne doit être ni inférieur à 3 743 euros ni supérieur à 17 451 euros ainsi qu'à un nombre d'heures de travail (CGI, article 200 sexies).

Contrairement au RSA, la demande de PPE n'implique aucune démarche de la part du contribuable. Pour en obtenir le bénéfice, il lui suffit d'indiquer, sur la déclaration de revenus, le montant des revenus d'activité professionnelle et des éléments relatifs à la durée d'exercice de ses activités (CGI, article 200 sexies – section V). Certes, le barème de la PPE est complexe. Mais il ne l'est pas davantage que celui des autres impôts sur le revenu et, surtout, le contribuable n'a pas à « calculer » pour en bénéficier. Ce qui reste discutable est le calibrage de l'avantage (plancher et plafond). Mais son caractère redistributif est indéniable, comme en attestent les évaluations réalisées sur la réduction des écarts de revenus après versement (4).

### Des dépenses configurées par les formes d'allocation

Les choix d'allocation ont une incidence sur la détention des leviers de l'action : pour le RSA, l'attribution des droits dépend de l'action des cibles, tandis que pour la PPE, ce sont les décisions politiques qui façonnent le public des bénéficiaires. L'addition des effets de ces deux mouvements de sens contraire conduit à une moindre dépense en direction des travailleurs pauvres.

#### Des cibles du RSA-activité qui s'abstiennent

Dans le monde réel, il arrive que les cibles se dérobent, déjouant les savants calculs de ses promoteurs. Non seulement elles ne répondent pas toujours aux incitations financières (Gomel et Serverin, 2009), mais ce qui peut paraître plus étonnant, surtout aux yeux de ceux que la fraude obsède, elles ne réclament pas toujours leurs droits (Borgetto, 2008). Avec un taux de non-réclamation du RSA-activité seul estimé à 68 % en 2010, contre 35 % pour le RSA-socle, et une population estimée au quart des 1,85 million d'allocataires (Borgetto, 2008), les travailleurs pauvres ont déserté le dispositif (Bourguignon, 2011) (5). Comme il est écrit dans la publication *l'essentiel* de la CNAF au 30 septembre 2010 : « Contrairement au RSA-socle, la composante RSA-activité seul ne correspond pas à une prestation déjà existante, et le nombre de bénéficiaires

concernés est donc en cours de montée en charge » (Cazain et Siguret, 2010:4). Effectivement, la part des bénéficiaires du RSA-activité seul passe de 22,6 % à 24,8 % de septembre 2009 à septembre 2010. Cependant, cette évolution est plutôt faible, même « pour une nouvelle prestation [qui] s'installe dans le paysage social » (Bourguignon, 2010:15).

De plus, selon la même source, les allocataires qui constituent la population des bénéficiaires du RSA-activité seul apparaissent largement issus du socle. La progression de la part des bénéficiaires du RSA-activité seul est nourrie par la trajectoire du bénéficiaire au sein du dispositif du RSA, lorsque l'augmentation des revenus d'activité fait disparaître, à un moment donné, la composante « socle » du RSA. Les premières explications fournies par les opérateurs du dispositif mettaient en cause une campagne de communication initiale trop axée sur la continuité, pour les bénéficiaires concernés, entre le revenu minimum d'insertion ou l'allocation de parent isolé et le RSA. Depuis, la communication a été revue sans que le nombre de bénéficiaires du RSA-activité seul progresse de façon significative. À l'évidence, on fait face à un phénomène très important de non-recours, bien connu et documenté en sociologie et en science politique (Warin, 2010), et qui avait été anticipé (Gomel et Serverin, 2011:23).

Le rapport de décembre 2011 prend acte du phénomène, et le chiffre. Une enquête quantitative réalisée auprès d'un échantillon de quinze mille foyers « représentatifs de la population dont le revenu d'activité se situe en dessous du point de sortie du RSA et légèrement au-dessus » (Bourguignon, 2011:11) a permis d'estimer précisément le taux de non-recours : 35 % pour le RSA-socle et 68 % pour le RSA-activité seul. Ces résultats sont conformes aux chiffres qui avaient été obtenus en comparant les bénéficiaires réels aux simulations réalisées avant la mise en place du RSA, et confirmés depuis avec des données plus récentes. Les foyers qui ne recourent pas au RSA sont plus proches de l'emploi, font plus d'entrées et sorties de l'éligibilité au RSA, sont moins de la moitié (42 %) à se considérer en situation de pauvreté, sont plus souvent en couple, ont moins souvent des enfants et sont plus âgés. Comme le reconnaît François Bourguignon dans la synthèse du rapport, il sera difficile de cibler les populations concernées par le non-recours « compte tenu de la complexité de la prestation et du caractère instable des trajectoires d'éligibilité » (op. cit.:13).

(4) Sur la portée redistributive comparée du RSA et de la PPE, voir INSEE (2010).

(5) Source : Caisse nationale des Allocations familiales et caisses de la Mutualité sociale agricole.

Les données les plus récentes fournies par la Caisse nationale des Allocations familiales ne montrent pas de changement important dans cette situation. En décembre 2012, le RSA-activité seul a été versé à 475 785 allocataires sur 2,1 millions de foyers allocataires, soit 22,6 %. La dépense budgétaire sur les deux composantes du RSA-activité, assurée par le Fonds national des solidarités actives (FNSA), représente les deux tiers des crédits du fonds (1,5 milliards d'euros sur un total de 2,2 milliards d'euros en 2013). À titre de comparaison, les transferts de compétence aux départements liés à l'instauration du RSA ont été fixés, pour 2013, à 5,9 milliards d'euros. Excédentaire depuis l'origine, le FNSA (qui bénéficie depuis la loi de finance rectificative de 2012 d'un accroissement de la recette fiscale, de 1,1 % à 1,45 %), a vu ses compétences élargies pour couvrir d'autres dépenses. Depuis 2009, il finance des aides exceptionnelles de fin d'année à la charge de l'État versées à certains allocataires du RSA et, à compter de 2013, à d'autres bénéficiaires d'autres minima sociaux. Par son ampleur, le non-recours au RSA-activité affecte profondément la capacité du dispositif à soutenir les revenus des travailleurs à bas salaires.

### **Des choix politiques qui affectent le budget de la prime pour l'emploi**

En 2013, la « prime pour l'emploi en faveur des contribuables modestes déclarant des revenus d'activité » devrait concerner 7 540 300 ménages, et coûter 2,4 milliards d'euros (6). Cette situation est en nette régression par rapport aux années antérieures, par l'effet d'une série de choix politiques qui se sont conjugués pour réduire la dépense fiscale. D'un budget de 3,61 milliards d'euros en 2010, la PPE est passée à 2,8 milliards d'euros en 2012. Le RSA était censé prendre le relais de cette moindre dépense de PPE. En pratique, le « manque à distribuer » annuel du fait du non-recours au RSA-socle et activité et du RSA-activité seul est de 2,2 milliards d'euros. Dans son réglage actuel, la PPE ne compense que de 400 000 euros cette somme, ce qui indique l'ampleur du reparamétrage nécessaire pour que les sommes inscrites au budget parviennent, enfin, à leurs destinataires. Mais il est loin d'être assuré que tel soit le souhait des gouvernements successifs. La PPE étant prélevée sur le budget de l'État,

contrairement au RSA-activité, financé par le FNSA, la tentation de réaliser d'un simple trait de plume une économie de 2,5 milliards d'euros hante les gouvernements depuis l'instauration du RSA. Pour beaucoup, la PPE est une « dépense passive » qu'il est urgent de désactiver. En outre, la politique européenne est favorable aux incitations financières des États membres « afin de rendre l'emploi attrayant et d'encourager les hommes et les femmes à rechercher, occuper et conserver un emploi » (7). On ne s'étonnera pas, dans ces conditions, que le Conseil européen déclare que « Le système d'incitation et les finances publiques auraient tout à gagner de la suppression de la PPE, compte tenu notamment de son coût budgétaire (environ 4 milliards d'euros) » (8).

La préférence pour un système incitatif risque de peser lourd dans les choix à venir concernant l'avenir de la PPE. Dans le PNR 2011-2014, le gouvernement d'alors a clairement inscrit le RSA dans cette ligne (9), approuvé en cela par le Conseil européen qui relève que « les autorités ont renforcé en 2009 les politiques d'activation de l'offre en créant une nouvelle prestation sociale, le revenu de solidarité active [...] ». Encore faut-il que cette prestation soit en mesure de prendre le relais. La réalité montre qu'il n'en n'est rien, et qu'il faut renoncer à fonder une politique de soutien des revenus sur un dispositif à la fois discriminatoire et difficile d'accès.

### **Pour aller au-delà de l'activation des dépenses sociales**

Le RSA-activité a été conçu comme une incitation à passer de l'assistance au travail, sans véritable projet redistributif. Noyé parmi les prestations d'aide sociale, le dispositif est tout empreint de la logique des « dépenses actives », orientées vers les personnes plus que vers les systèmes. La PPE, seule voie efficace de soutien au revenu, est dénoncée comme « dépense passive ». Il est temps de sortir de l'alternative artificielle entre dépenses actives et dépenses passives, pour chercher un autre fondement à une politique de soutien des revenus. On devrait le trouver dans l'idée de l'existence d'une responsabilité de l'État à l'égard des salariés, en raison des choix de modération salariale qu'il a effectués depuis près de vingt ans. Ces choix sont hautement revendiqués par la

(6) Projet de loi de finances 2013, Évaluation des voies et moyens, TII, dépenses, p. 18.

(7) Décision du Conseil européen du 22 juillet 2003 relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres (2003/578/CE), ligne 8, « Rendre l'emploi financièrement plus attrayant grâce à des incitations ».

(8) Commission européenne, Bruxelles, le 7 juin 2011 SEC(2011) 719 final. Recommandation du Conseil concernant le programme national de réforme de la France pour 2011 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité actualisé de la France, couvrant la période 2011-2014 (SEC(2011) 806 final)

(9) PNR 2011-2014, remis à la Commission européenne, avril 2011, p. 48 : « Le gouvernement a privilégié des dispositifs alternatifs (RSA, prime pour l'emploi) qui présentent l'intérêt de soutenir le pouvoir d'achat des ménages modestes et de rendre attractif l'exercice d'emplois faiblement rémunérés, tout en étant davantage ciblés et en ne pesant pas sur le coût du travail. »

France, comme le montre le PNR 2011-2014. Ce texte valorise le seul RSA comme moyen de lutter contre la pauvreté, tout en soulignant que les « gouvernements successifs ont fait le choix d'une modération du SMIC » et se félicitant que le gouvernement s'en tienne « aux règles minimales de revalorisation, pour la cinquième année consécutive ». Cette politique de modération semble devoir se poursuivre, après l'alternance, en matière d'évolution du salaire minimum interprofessionnel de croissance. Le « coup de pouce » de juillet 2012 du SMIC a été symbolique et, depuis cette date, la hausse de pouvoir d'achat ne dépasse pas 1 %. Signal plus préoccupant, dans le cadre de la loi sur la « sécurisation de l'emploi », il peut être demandé aux salariés d'accepter des sacrifices en termes de salaires, par voie d'accord d'entreprise, en échange de la promesse de ne pas licencier pendant une période qui ne peut dépasser deux ans.

S'il ne souhaite pas revenir sur ces choix de modération, le gouvernement pourrait adopter un mécanisme de réparation de ce préjudice, sous forme d'un crédit d'impôt, ou de toute autre prestation versée de manière automatique en fonction des salaires. Quel que soit son nom, cette prestation devrait être de nature à rétablir dans leurs droits des salariés lésés par vingt ans d'austérité salariale.

### Bibliographie

Borgetto M., 2008, « L'accès aux droits sociaux, quelle effectivité ? », actes du séminaire ONPES-DREES-Mire 2007, Droit et pauvreté:105-125.

Bourguignon F. (présidence), 2011, *Comité national d'évaluation du RSA : rapport final*, décembre 2011, Paris, La Documentation française, p. 47 et s.

Bourguignon F. (présidence), 2010, *Comité national d'évaluation du RSA : rapport intermédiaire*, décembre 2010, Paris, La Documentation française.

Cazain S. et Siguret I., 2010, « *Le nombre d'allocataires du RSA au 30 septembre 2010* », *l'e-ssentiel*, n° 105.

Cazenave M.-C., Duval J., Eidelman A., Langumier F. et Vicard A., 2011, « La redistribution : état des lieux en 2010 et évolutions depuis vingt ans », France, portrait social – édition 2011.

Comité national d'évaluation du RSA, 2010, *Rapport intermédiaire de décembre 2010*, Paris, La Documentation française.

Gomel B. et Serverin É., 2011, « Évaluer l'expérimentation sociale », Centre d'études de l'emploi, Document de travail, n° 143.

Gomel B. et Serverin É., 2009, « Expérimenter pour décider ? Le RSA en débat », Centre d'études de l'emploi, Document de travail, n° 118.

Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), 2010, France, portrait social – édition 2010, collection Insee Références:83.

Okbani N., 2010, « Le non-recours au RSA activité : étude auprès des allocataires de la CAF de la Gironde. Pourquoi y a-t-il du non-recours au droit du RSA-activité ? CAF de la Gironde », annexe 2 au rapport 2010 du Comité d'évaluation du RSA.

Warin P., 2010, « *Qu'est-ce que le non-recours aux droits sociaux ?* », *La vie des idées*, 1<sup>er</sup> juin 2010 : <http://www.laviedesidees.fr/Qu-est-ce-que-le-non-recours-aux.html>.