

Les effets redistributifs de la prime d'activité et l'impact du non-recours

Mots-clés

- Prime d'activité
- Non-recours
- Effets redistributifs

Adélaïde Favrat
Vincent Lignon
Vincent Reduron

Caisse nationale des Allocations familiales – Direction des statistiques, des études de la recherche. Département des statistiques, des prévisions et des analyses.

Depuis le 1^{er} janvier 2016, la prime d'activité s'est substituée à la composante activité du revenu de solidarité active (RSA activité) et à la prime pour l'emploi (PPE). Comme indiqué dans le projet de loi relatif au dialogue social et à l'emploi (2015), elle s'inscrit dans une volonté d'inciter à la reprise d'activité et de recentrer les aides à l'emploi vers les salariés aux revenus les plus faibles, notamment les jeunes actifs. Ses modalités de versement sont proches de celles du RSA activité : le versement de la prestation est mensuel et il repose sur une déclaration de revenus trimestrielle. Dans la lignée du RSA, et contrairement à la PPE, la prime d'activité privilégie la réactivité de la prestation (actualisation mensuelle) au caractère automatique de son versement (le bénéficiaire doit en faire la demande), laissant par ce biais la possibilité d'un non-recours tel qu'observé pour le RSA activité (Duvoux *et al.*, 2014). Cette question du non-recours à la prime d'activité est clairement posée dans l'étude d'impact du projet de loi : les évaluations *ex ante* sont basées sur l'hypothèse selon laquelle seul un foyer éligible sur deux recourra à la prime d'activité. De même, l'évaluation du non-recours est inscrite dans la loi : le non-recours est la première dimension d'analyse citée dans la description du rapport d'évaluation prévu à un horizon de dix-huit mois.

La prise en compte explicite du non-recours dans la conception et la mise en œuvre d'une prestation est nouvelle. Lors de la mise en place du RSA activité et du RSA « jeune actif », ce phénomène n'avait pas été pris en compte en amont⁽¹⁾ et les évaluations *ex ante* des publics bénéficiaires avaient largement surestimé leurs effectifs (Thibault, 2014). Supposer de prime abord qu'une prestation fera l'objet de non-recours n'est cependant pas neutre au regard des objectifs de la réforme et s'articule difficilement avec les politiques d'accès aux droits qui se

sont développées dans la protection sociale (Warin, 2011 ; Cnaf, 2014). En effet, comme l'ont montré Pauline Domingo et Muriel Pucci (2014), Guillaume Allègre (2013) et Guy Lalanne (2011) avec le RSA, le non-recours peut avoir un impact important sur l'efficacité des dispositifs sociaux, notamment en termes de ciblage et d'effets redistributifs. Dans ce cadre, l'objectif de cet article est d'évaluer les effets redistributifs de la prime d'activité (publics cibles, effets sur le taux de pauvreté, « gagnants » et « perdants » de la réforme) et d'appréhender dans quelle mesure ils sont modifiés par le niveau de non-recours à la prestation. L'analyse intègre deux dimensions du recours, susceptibles de jouer sur l'impact de la réforme : l'intensité de l'accès à la prime d'activité (taux de recours à la prestation) et le profil des personnes recourantes parmi les éligibles (profil proche des recourants au RSA activité, profil aléatoire, etc.).

Cet article est structuré en quatre parties. La première présente les logiques et les limites des dispositifs antérieurs (RSA activité et PPE). La deuxième expose les objectifs de la prime d'activité et la place accordée au non-recours dans la mise en œuvre de la réforme. La troisième partie met en lumière, à partir de cas types, les effets potentiels de la réforme sur le revenu disponible des ménages. Enfin, sur la base du modèle de microsimulation Myriade, la dernière partie évalue l'impact du non-recours sur les effets redistributifs de la prime d'activité.

L'échec relatif du RSA activité et de la prime pour l'emploi

Depuis le début des années 1990, sous l'impulsion de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) avec son slogan « *Making Work Pay* » (« rendre le travail payant »), plusieurs pays européens ont mis en place des dispositifs de soutien au revenu des

(1) Les évaluations *ex ante* du RSA activité n'intégraient pas le non-recours et supposaient une montée en charge immédiate. De plus, les expérimentations engagées avant la généralisation du RSA ont uniquement porté sur les foyers relevant déjà d'un minimum social et n'ont pas intégré de réflexion sur les nouveaux publics potentiellement non recourants.

Formule de calcul de la prime d'activité

La formule de calcul de la prime d'activité est la suivante :

**MF + Bonifications individuelles – 38 % des revenus d'activité
– ressources hors revenus d'activité – [(MF – ensemble de ressources) si positif]**

Où **MF** est un montant forfaitaire dépendant de la configuration familiale

- Avec :
- Revenu garanti = MF + 62 % des revenus d'activité
 - Ensemble des ressources = revenus d'activité + autres ressources
 - [(MF – ensemble de ressources) si positif] correspond à un pseudo-RSA socle qui renvoie à la formule du RSA. Cela permet de séparer le volet RSA activité du volet socle.

Les montants forfaitaires de la prime d'activité et du RSA sont similaires au 1^{er} janvier 2016.

L'ajout des bonifications individuelles apparaît comme la principale différence, mais il y a également un changement dans la prise en compte des revenus fonciers et de patrimoine (sur une base annuelle pour la prime d'activité) et des revenus du travail indépendant, qui ne sont plus évalués par le conseil départemental, mais calculés sur la base des bénéfices annuels industriels et commerciaux (BIC) ou non commerciaux (BNC).

Pour figer trimestriellement les droits, la période sur laquelle la formule s'applique est également modifiée. Elle porte, en effet, sur chacun des trois mois d'un trimestre passé récent (trimestre de référence). Le montant trimestriel total de prime obtenu est divisé par trois pour être mensualisé ; ce dernier montant est versé à l'identique pendant les trois mois consécutifs du trimestre en cours. Par ailleurs, le cumul intégral et la neutralisation (*) qui visent à neutraliser les revenus d'activité en cas de transitions favorables vers l'emploi ou de l'arrêt de perception de ressources ne sont pas intégrés dans la prime d'activité.

(*) Sur ce point, le lecteur pourra se référer à l'article de Vincent Reduron dans ce numéro, page 11.

travailleurs pauvres⁽²⁾. Ces politiques reposent, en partie, sur l'idée que certains minima sociaux constituent des « trappes à inactivité » dans la mesure où ils sont plus avantageux à court terme que la reprise d'emploi. Ainsi, la promotion des politiques « actives » visant à inciter à la reprise d'activité a été au cœur de la Stratégie européenne pour l'emploi et, plus récemment, de la stratégie globale de croissance de l'Union européenne « Europe 2020 ». Dans ce contexte, la PPE et le RSA, notamment sa composante activité, constituaient, jusqu'en 2015, les principaux instruments d'incitation à l'activité à l'œuvre en France. Ces deux dispositifs renvoient également à la thématique du soutien aux travailleurs pauvres qui a pris de l'ampleur depuis le début des années 2000 en s'inscrivant notamment comme une priorité des politiques européennes (Damon, 2007 ; Allègre, 2013).

Le RSA, entré en vigueur en juin 2009, est une prestation différentielle familialisée qui a pris la suite du revenu minimum d'insertion (RMI) et de l'allocation de parent

isolé (API). Il est composé d'un volet « socle » (ex-RMI, ex-API) et d'un volet « activité », supplément de revenu lié à l'exercice d'une activité. La partie « socle » a pour objectif de garantir un revenu minimum calculé à partir d'un « montant forfaitaire » qui dépend de la taille du foyer. Il s'adresse aux personnes de plus de 25 ans⁽³⁾ sans activité professionnelle ou dont les revenus tirés du marché du travail sont inférieurs à ce montant forfaitaire. Le volet « activité » a un objectif incitatif : l'emploi procure un avantage net par rapport à la situation de non-emploi. Ainsi, toute augmentation du revenu d'activité implique une baisse de la prestation moins importante et, par conséquent, une augmentation du revenu disponible⁽⁴⁾ (programme de qualité et d'efficacité « Famille », 2016). Plus précisément, le barème du RSA prévoit un taux de cumul de 62 % entre revenus d'activité et RSA : pour une augmentation de 1 euro du revenu, le montant de RSA ne se réduit que de 38 centimes. Le RSA est versé par les caisses d'Allocations familiales (Caf) aux familles qui en font la demande. Il s'agit donc d'un droit quérable qui

(2) Pour un panorama européen de ces politiques, voir, par exemple, Sandra Pellet (2010).

(3) Le RSA est *a priori* réservé aux personnes âgées de plus de 25 ans, mais il bénéficie tout de même à environ 180 000 jeunes de moins de 25 ans (Reduron, 2015) sous certaines conditions : avoir un enfant à charge (né ou à naître), être en couple avec une personne de plus de 25 ans. Le RSA « jeune actif », destiné aux jeunes sans condition familiale particulière mais sous des conditions d'activité antérieures assez restrictives (l'exercice d'une activité pendant deux ans à temps plein sur les trois dernières années est requis), concernait moins de 9 000 bénéficiaires en décembre 2013. La restriction de l'accès des jeunes au RSA (en particulier à sa composante socle) reposait sur l'hypothèse d'une désincitation à l'insertion professionnelle même si les effets empiriques semblent assez limités (Bargain et Vicard, 2012).

(4) Le revenu disponible renvoie aux revenus des ménages après transferts sociofiscaux. Il se compose des revenus primaires augmentés des prestations familiales, des aides au logement et du RSA, et diminués de l'impôt sur le revenu (y compris prime pour l'emploi) et de la taxe d'habitation.

nécessite des démarches (notamment des déclarations trimestrielles de ressources) qui peuvent être contraignantes pour les allocataires et générer du non-recours.

La PPE est un crédit d'impôt fortement individualisé et sans condition d'âge. Elle est calculée en fonction des revenus d'activité individuels avec un barème croissant entre 0,3 et 1 Smic (salaire minimum de croissance) et décroissant entre 1 et 1,3 Smic. Le montant de la prime dépend, dans une moindre mesure, des caractéristiques du foyer fiscal (monoactivité, isolement, nombre d'enfants à charge). Elle est versée automatiquement par l'administration fiscale à partir des déclarations de revenus : mises à part les informations que les bénéficiaires doivent indiquer sur leur déclaration, elle ne nécessite pas de démarche particulière. La législation prévoit une articulation entre la PPE et le RSA activité : la PPE à laquelle les individus peuvent prétendre est diminuée du montant de RSA activité perçu l'année précédente.

Depuis leur mise en œuvre, la PPE et le RSA activité ont fait l'objet de nombreuses critiques, notamment au regard des objectifs qui leur ont été attribués. La PPE est jugée faiblement redistributive et peu ciblée : selon G. Allègre (2013), 23 % des dépenses de PPE bénéficient à des ménages des deux premiers déciles de niveau de vie ⁽⁵⁾, tandis que 29 % de ces dépenses sont versées à des ménages aux niveaux de vie supérieurs au niveau de vie médian. Outre ce manque de ciblage, les gains liés à la PPE semblent trop faibles (moins de 36 euros par mois en moyenne) pour revêtir un véritable caractère incitatif (Sirugue, 2013 ; Cour des comptes, 2011 ; Cahuc, 2002). Cette limite en termes d'incitation à l'emploi est accentuée par la complexité de la PPE et sa faible réactivité : le dispositif est peu lisible et la prime, dans la mesure où elle s'intègre à la déclaration de revenus, est versée avec un an de retard.

De son côté, le RSA activité, s'il est davantage ciblé sur les premiers déciles de niveau de vie ⁽⁶⁾, pâtit d'un taux de non-recours très élevé : ce dernier serait de l'ordre de 68 % d'après une enquête de la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques du ministère du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle

et du Dialogue social (Warin, 2011). Les causes de ce non-recours sont multiples : outre les difficultés qui peuvent être liées au caractère contraignant des déclarations trimestrielles, la méconnaissance du dispositif, sa complexité, l'articulation entre le RSA activité et la PPE, ou encore la crainte de la stigmatisation qu'il peut susciter chez les individus, sont des éléments qui concourent à favoriser le non-recours à la prestation (Okbani, 2013 a et 2013 b ; Domingo et Pucci, 2012). Ce faible accès au RSA limite de fait l'efficacité du dispositif et a des conséquences directes sur le niveau de vie des ménages les plus pauvres (Domingo et Pucci, 2014 ; Eydoux et Gomel, 2014 ; Allègre, 2013, Lalanne, 2011). À titre d'exemple, P. Domingo et M. Pucci (2014) estiment que le non-recours au RSA activité implique une perte financière non négligeable de 110 euros par mois pour les ménages non recourants du premier décile de niveau de vie.

Ainsi, les échecs de la prime pour l'emploi et du RSA activité, notamment la problématique du non-recours, ont amené le décideur public à envisager des voies de réforme des dispositifs de soutien aux travailleurs pauvres. Cette volonté s'est traduite, en 2013, par la rédaction du rapport Sirugue qui a proposé une fusion de la PPE et du RSA activité en une nouvelle prestation (Sirugue, 2013). C'est sur la base de ce rapport, dans lequel le non-recours apparaît comme un enjeu central ⁽⁷⁾, que la réforme de la prime d'activité a été mise en œuvre.

La réforme de la prime d'activité : principes et enjeux du non-recours

Instaurée par la loi du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi, la prime d'activité a pour vocation, comme les précédents compléments de revenus d'activité, d'inciter à l'emploi et de soutenir les travailleurs modestes, mais son ciblage sur les bas revenus est accentué. La réglementation de la prime d'activité s'inscrit dans la continuité de celle du RSA activité (encadré 1), avec l'introduction de plusieurs innovations. La plus significative est l'ajout de bonifications individuelles attribuées pour chaque membre du foyer exerçant une activité professionnelle d'un montant maximal de 67 euros par mois au 1^{er} janvier 2016.

Les individus sont éligibles à la bonification individuelle

(5) Si on ordonne la distribution des niveaux de vie des individus, les déciles correspondent aux valeurs qui partagent cette distribution en dix parts égales. Ainsi, figurent dans les deux premiers déciles les 20 % des individus qui ont les niveaux de vie les plus faibles.

(6) Guillaume Allègre (2013) soutient en ce sens que le RSA activité doit davantage être appréhendé comme instrument de soutien aux bas revenus que comme un outil d'incitation à la reprise d'activité.

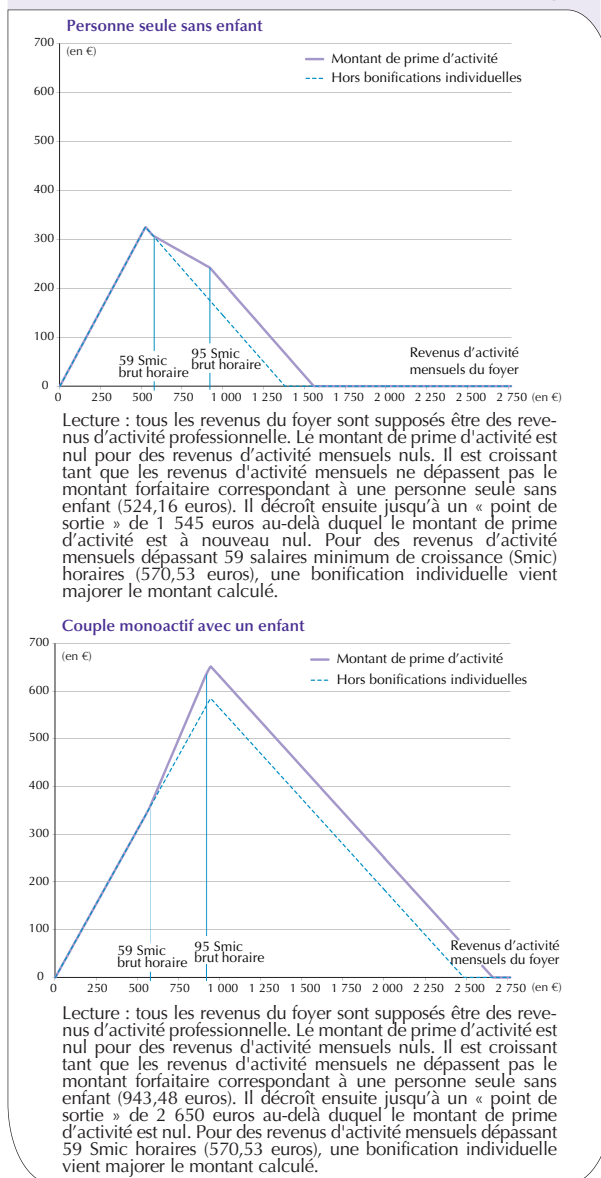
(7) Chacun des scénarios du rapport est évalué à l'aune de ce critère. Le rapport indique que « la multiplicité des causes de non-recours, ainsi que la difficulté à approcher certaines d'entre elles, rendent illusoire l'idée d'une amélioration importante au travers de simples ajustements paramétriques ou de campagnes de communication » (Sirugue, 2013, p. 31).

si leurs revenus d'activité mensuels nets sont inférieurs à 59 fois le Smic horaire brut (570,53 € sur la base du Smic en vigueur en 2016), montant approchant 0,5 Smic mensuel net. Si les revenus d'activité mensuels sont supérieurs à 95 fois le Smic horaire brut (918,68 €), montant approchant 0,8 Smic mensuel net, la bonification est à son montant maximal. Entre ces deux bornes, le montant de bonification accordé augmente linéairement. On peut observer que ces bornes ne varient pas en fonction de la configuration familiale alors que les montants de prime potentiellement versés en sont fortement dépendants via la variation du montant forfaitaire applicable (graphique 1).

Par ailleurs, la prime d'activité est ouverte à de nouveaux publics. Il s'agit principalement de jeunes âgés de 18 ans à 25 ans : la limite d'âge pour bénéficier de la prime d'activité a été fixée à 18 ans. Dans cette tranche d'âge, les jeunes en emploi vivant au foyer de leurs parents ont la possibilité d'être rattachés au foyer de prime d'activité de leurs parents ou de déposer une demande de prime d'activité à titre individuel. Ils cessent alors d'être comptabilisés dans le foyer de prime d'activité de leurs parents mais restent à charge de ces derniers pour les autres prestations versées par les Caf. En revanche, ils ne peuvent être réintégrés sur le dossier de prime d'activité de leurs parents qu'à partir du 1^{er} janvier de l'année suivant celle du dépôt de la demande à titre personnel. La prime d'activité est ouverte aux étudiants exerçant une activité si leurs revenus nets sont supérieurs à 0,78 Smic mensuel net.

Avec la mise en place de la prime d'activité, l'objectif du législateur a été de limiter les facteurs de non-recours cités *supra*. Tout d'abord, il s'agit d'une prestation distincte du RSA socle. L'association du RSA socle et du RSA activité pouvait limiter la bonne connaissance des conditions d'éligibilité du RSA activité et contribuer à l'éventuel sentiment de stigmatisation ou au non-recours par principe⁽⁸⁾. De même, la dématérialisation complète (toutes les démarches se font en ligne) va dans le sens d'un accès simplifié. Enfin, les difficultés liées à l'articulation entre le RSA activité et la PPE et leurs effets potentiels sur le non-recours disparaissent avec la création de la prime d'activité. Pour autant, avec la prime d'activité, un risque de non-recours demeure. En effet, la réactivité du dispositif (le versement est mensuel, avec un rythme trimestriel de mise à jour des montants) a été privilégiée par rapport au caractère automatique du versement. Le bénéficiaire doit demander la prestation, puis remplir

Graphique 1 – Montant de prime d'activité en fonction du revenu d'activité mensuel net du foyer



Source : Cnav – DSER, maquette de cas types, barème 2015.

tous les trois mois une déclaration trimestrielle de ressources avec des informations similaires à celles demandées pour le RSA.

Ce risque de non-recours a été anticipé par les pouvoirs publics, y compris dans le calibrage de la prestation. En effet, l'évaluation ex ante des effets de la réforme dispo-

(8) Environ 10 % des non-recourants au RSA affirment ne pas recourir par principe (Domingo et Pucci, 2012). Ils représentent plus d'un quart de ceux qui n'ont jamais perçu le RSA et qui n'excluent pas d'y avoir droit.

La méthodologie des cas types

nible dans l'étude d'impact du projet de loi se base sur un taux de recours à la prestation de 50 %. À enveloppe constante, cette hypothèse permet d'établir un barème garantissant un certain niveau de prestation [ce dernier serait moins généreux avec une hypothèse de recours de 100 % (Bargain, 2015)], mais elle peut conduire à un surcoût du dispositif si le recours observé vient à dépasser le recours anticipé. On peut souligner que le taux de recours anticipé a été au cœur des débats parlementaires précédant l'entrée en vigueur de la prime d'activité. D'une part, l'amendement de Montgolfier⁽⁹⁾ a jugé trop élevé le taux de 50 % de recours prévu initialement dans l'étude d'impact et a demandé, sur cette base, une réduction des budgets alloués à la prime d'activité. D'autre part, pour pallier le non-recours à la prime d'activité, l'amendement Ayrault-Muet⁽¹⁰⁾, adopté par l'Assemblée nationale puis censuré par le Conseil constitutionnel, prévoyait d'alléger le montant de la contribution sociale généralisée prélevée sur les revenus d'activité. Pour autant, malgré les effets observés sur le RSA activité évoqués précédemment, aucune étude préalable n'a, à notre connaissance, cherché à évaluer l'impact du non-recours sur la redistributivité et les gains associés à la prime d'activité. Les deux dernières parties effectuent cette analyse à partir de cas types et d'un modèle de microsimulation.

Quels gains potentiels pour les individus ? Une analyse par cas types

Afin de mettre en évidence l'impact de la réforme – et du non-recours – sur les revenus des ménages, il est possible de mobiliser, dans un premier temps, une analyse statique par la méthode des cas types. Ces derniers représentent des situations stylisées afin de mettre en lumière les effets attendus de la réforme (avec et sans recours) et l'articulation des barèmes des prestations sociales. Cependant, les cas types reposent sur des hypothèses fortes, en particulier sur la stabilité des revenus (encadré 2). Pour une configuration familiale et un niveau de revenus donnés, on compare les prestations de soutien à l'activité avant et après mise en œuvre de la prime d'activité, ce qui permet de mettre en évidence les pertes et les gains individuels à la réforme.

Pour des revenus individuels inférieurs à 0,5 Smic mensuel, la situation des ménages est inchangée avec la prime d'activité par rapport au bénéfice du RSA activité. En effet, ces ménages ne bénéficient pas de la bonification de la prime d'activité et ils ne subissent pas de perte de prime

Les cas types reposent sur les barèmes sociofiscaux en vigueur au premier janvier 2015. En particulier, le montant forfaitaire du RSA socle pour une personne seule est de 513,88 euros. La fiscalité est celle en vigueur pour l'impôt sur les revenus perçus en 2014 et payé en 2015. La législation est constante pour tous les autres transferts sociaux et fiscaux (*).

Les cas types illustrent les réformes analysées et les interactions entre les différentes prestations sociales. Ils reposent sur des hypothèses simplificatrices qui ne permettent pas de tenir compte de la variabilité des situations :

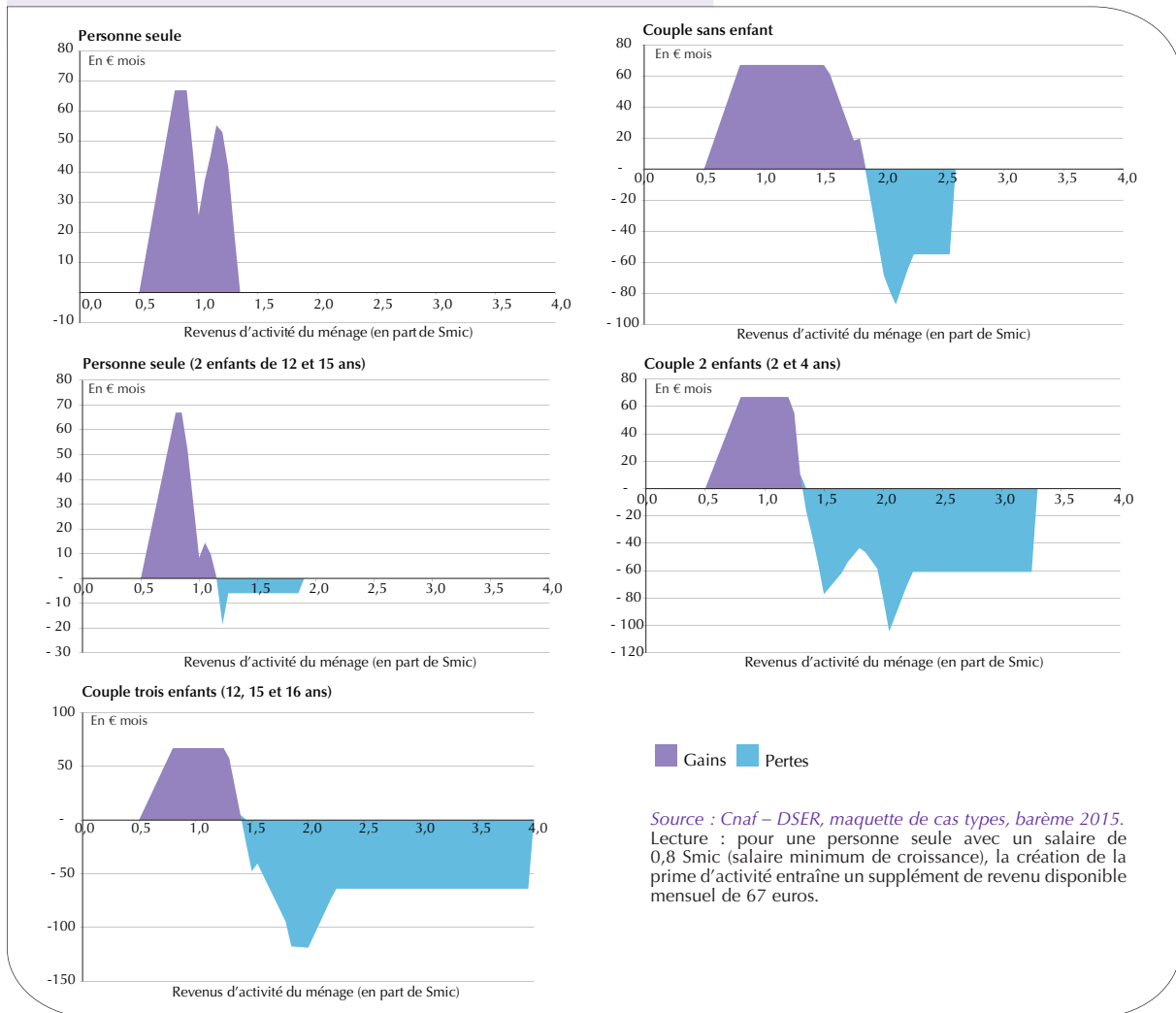
- sauf mention du contraire, on suppose le plein recours à l'ensemble des prestations et des transferts, en particulier au RSA activité et à la prime d'activité ;
- les trajectoires des individus sont stables dans le temps : ils conservent la même situation familiale et professionnelle les deux années précédant l'examen des aides. En particulier, leur salaire est stable en parts de Smic. Pour des situations professionnelles plus heurtées, le calcul du RSA et des aides au logement prévoit des dispositifs spécifiques liés aux changements de situation (neutralisation, cumul intégral et abattement des ressources) qui ont un effet significatif sur les montants calculés et pourraient modifier l'analyse des situations ;
- les revenus professionnels sont composés exclusivement de salaires :
 - lorsque le salaire est inférieur à un Smic, les individus sont considérés comme travaillant à temps partiel rémunéré au Smic horaire ; au-delà, ils sont à temps plein, rémunérés au-dessus du Smic horaire ;
 - pour les couples, en deçà d'un Smic, seul un des conjoints est en emploi ; au-delà, le premier conjoint perçoit un salaire d'un Smic à temps complet et les revenus du second conjoint varient (Smic horaire jusqu'à un temps plein puis augmentation du salaire horaire à temps plein) ;
- les familles résident en zone 2 (agglomérations de plus de cent mille habitants hors Île-de-France). Elles payent un loyer égal au loyer plafond prévu dans le barème des aides au logement ;
- les couples sont unis juridiquement (mariés ou pacsés) et déclarent leurs revenus conjointement à l'administration fiscale. Cette hypothèse a une incidence. En effet, actuellement, dans certains couples non unis juridiquement, aux revenus différents, l'un des conjoints peut bénéficier de la prime pour l'emploi même si son conjoint a des revenus très élevés, alors que, pour l'évaluation du RSA, leurs ressources sont prises en compte en commun ce qui les exclut du bénéfice du RSA activité (et de la prime d'activité).

(*) La suppression de la première tranche de l'impôt est prise en compte.

(9) Amendement N° II-152 pour le projet de loi de finances (PLF) pour 2016.

(10) Amendement N° II-928 pour le PLF pour 2016.

Graphique 2 – Profils des gains et pertes en fonction du salaire



pour l'emploi s'ils recourent au RSA activité : ce dernier, retranché de la prime pour l'emploi (voir *supra*), est, pour ces niveaux de ressources, plus élevé que la PPE. À partir de 0,5 Smic mensuel, les ménages perçoivent une bonification individuelle. Pour une personne seule, le gain maximal atteint 67 euros lorsque l'individu a un salaire individuel égal à 0,8 Smic mensuel. Le gain à la réforme diminue autour d'un Smic avant de croître à nouveau. Cela s'explique par la différence de barème entre la PPE, maximale pour les salariés rémunérés au Smic et la bonification individuelle de la prime d'activité qui atteint son

maximum à 0,8 Smic (graphique 2). Les discontinuités apparentes dans les barèmes des dispositifs de soutien à l'activité sont liées à l'articulation de ces dispositifs avec les aides au logement ⁽¹¹⁾. Pour des niveaux de revenus plus élevés et pour certaines configurations familiales, la mesure engendrerait une baisse de revenu disponible : le point de sortie de la PPE est, pour certaines configurations, plus élevé que celui de la nouvelle prime d'activité, en particulier pour les couples biactifs avec plus de deux enfants. En effet, la prime d'activité prend en compte une assiette de ressources plus large que la PPE : elle

(11) Dans le graphique 1, pour une personne seule, on observe une discontinuité autour d'un Smic dans les montants de prestations de soutien à l'activité. Elle est liée à l'articulation des aides au logement, du RSA activité et de la prime d'activité. Dans ces zones de revenu, et sous l'hypothèse de stabilité de la trajectoire des deux années précédentes, le montant d'aides au logement est inférieur au forfait logement et entre directement dans la base ressources des dispositifs de soutien à l'activité. À ce niveau de revenu, les aides au logement sont décroissantes et l'allocataire en perd le bénéfice lorsqu'il arrive au seuil de non-versement de ces dernières (15 €).

comprend, en particulier, la majorité des prestations familiales.

Ainsi, les profils de gains et de pertes sont différenciés selon les configurations familiales : une personne seule ne subirait pas de perte de revenu disponible alors que les familles avec enfants ou monoparentales verraient leur revenu disponible diminuer à partir d'un certain revenu. À titre d'exemple, les couples biactifs avec deux enfants dont un en bas âge (2 ans et 4 ans) sont perdants quand leur revenu d'activité est compris entre 1,3 et 3,3 Smic ; les couples biactifs avec trois enfants dont deux âgés de plus de 14 ans sont perdants pour des revenus allant de 1,4 à 4 Smic et les familles monoparentales avec deux enfants âgés de 12 ans et 15 ans voient leur revenu disponible diminuer entre 1,2 et 1,9 Smic.

Afin de compléter cette analyse, le graphique 3 décrit l'évolution, en fonction du revenu d'activité, du revenu disponible d'une personne seule en situation de recours et de non-recours avant et après réforme. Le non-recours au RSA activité et à la prime d'activité conduit à une baisse de revenu disponible, qui s'accroît dans le cadre de la prime d'activité avec la suppression de la PPE. Dans la situation initiale, la baisse de revenu liée au non-recours est assez limitée au-delà de 0,8 Smic du fait de la perception de la prime pour l'emploi. Après réforme, le

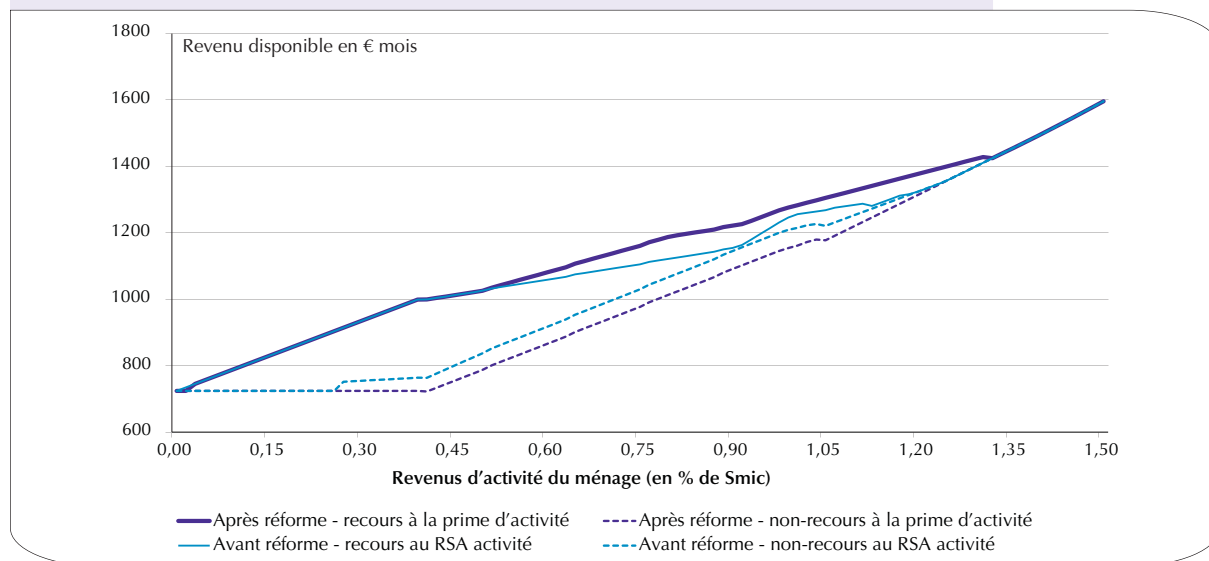
manque à gagner de revenu disponible lié au non-recours s'amplifie pour des niveaux de revenus au-delà de 0,8 Smic, et ce pour deux raisons : la prime d'activité à laquelle ne recourt pas le ménage est plus élevée en raison de la bonification et la PPE est supprimée. À 0,8 Smic, la perte de revenu disponible liée au non-recours s'élève à 56 euros par mois avant réforme et atteint 175 euros par mois après réforme.

Cette approche statique simplifiée ne permet pas de mesurer les effets de la réforme sur le nombre de foyers concernés et le montant des pertes et des gains. Elle doit être complétée par une analyse statistiquement représentative, ce que permet la microsimulation avec le modèle Myriade.

Redistributivité de la prime d'activité et impact du non-recours

Les dispositifs analysés (PPE, RSA activité, prime d'activité) renvoient à des barèmes complexes qu'il est nécessaire d'appréhender à un niveau désagrégé afin d'en mesurer correctement les effets. Dans ce cadre, le recours à la microsimulation se révèle particulièrement pertinent (Blanchet, 2014). Cette méthode consiste à appliquer des législations sociofiscales à des échantillons représentatifs d'une population donnée et à simuler les différents prélèvements dont les individus s'acquittent et les transferts

Graphique 3 – Impact du non-recours sur le revenu disponible pour une personne seule



Source : Cnaf – Maquette de cas types, barème 2015.

Lecture : à un niveau de revenu d'activité de 0,8 Smic (salaire minimum de croissance) :

– avant réforme, une personne seule recourant au RSA activité avait un revenu disponible de 1 121 euros par mois (courbe bleu pleine) ; si elle ne recourait pas au RSA activité, son revenu disponible s'élevait à 1 066 euros (courbe bleu pointillée), soit une perte de 56 euros par mois liée au non-recours ;

– après réforme, une personne seule recourant à la prime d'activité a un revenu disponible de 1 187 euros par mois (courbe rouge pleine) ; si elle ne recourait pas à la prime d'activité, son revenu disponible s'élève à 1 013 euros (courbe violet pointillée), soit une perte de 175 euros par mois liée au non-recours.

La version de Myriade utilisée dans l'article

La version du modèle de microsimulation Myriade utilisée dans cet article s'appuie sur l'enquête Revenus fiscaux et sociaux (ERFS) de 2011 de l'Institut national de la statistique et des études économiques. L'ERFS consiste en un appariement statistique du fichier de l'enquête Emploi en continu EEC (données du quatrième trimestre de l'année N) avec les fichiers fiscaux (déclarations des revenus) de la direction générale des finances publiques (Dgfp) de l'année N et les données sur les prestations perçues au cours de l'année N et collectées auprès de la Caisse nationale des Allocations familiales (Cnaf), de la Caisse nationale de l'Assurance vieillesse (Cnav) et de la Caisse centrale de la Mutualité sociale agricole (CCMSA). Sur la base de l'ERFS, le modèle Myriade est actualisé à partir d'indices de vieillissement (taux de croissance du Smic, inflation) pour être représentatif de l'année d'intérêt. Ici, la législation appliquée est celle de 2015 après une actualisation des données entre 2011 et 2015 à structure de population inchangée (âges, configurations familiales et situations d'emploi).

monétaires dont ils bénéficient. Ainsi, sur la base d'une situation de référence, les outils de microsimulation permettent de décomposer les effets *ex ante* de diverses mesures, de tenir compte de leurs interactions et d'appréhender leurs conséquences redistributives pour les individus, les ménages et les familles.

Dans cet article, le modèle Myriade (encadré 3) développé à la Caisse nationale des Allocations familiales (Legendre *et al.*, 2001) est mobilisé. La démarche retenue ici consiste à simuler, pour l'année 2015, le remplacement du RSA activité et de la PPE par la prime d'activité, les autres législations restant inchangées. Cette opération permet d'effectuer une comparaison avant et après la réforme et d'évaluer les effets redistributifs de la prime d'activité, notamment les gagnants et les perdants à la réforme⁽¹²⁾. Bien que la prime d'activité soit distribuée au niveau du foyer allocataire, les analyses sont effectuées au niveau du ménage, car il s'agit de l'unité pertinente pour agréger l'ensemble des transferts sociaux et fiscaux et calculer le niveau de vie⁽¹³⁾ de ses membres. On rappelle qu'un ménage correspond à l'ensemble des personnes vivant dans un même logement : il peut donc

comporter plusieurs foyers allocataires (enfant âgé de plus de 25 ans vivant avec ses parents, colocations). Dans la législation actuelle, le nombre de ménages et de foyers allocataires percevant du RSA activité sont très proches (1 % d'écart), mais l'ouverture de la prime d'activité pourra augmenter le nombre de ménages avec plusieurs foyers allocataires du RSA socle et/ou de la prime d'activité (un foyer au titre du jeune et un foyer au titre de ses parents). La PPE était calculée au niveau du foyer fiscal, qui comprend le déclarant, son conjoint marié ou pacsés et les enfants rattachés fiscalement.

L'augmentation du taux de recours s'accompagne d'un meilleur ciblage sur les bas revenus

Pour évaluer l'impact du non-recours sur les effets redistributifs de la prime d'activité, une première analyse compare quatre niveaux alternatifs de recours : 33 %, 50 %, 66 % et 100 %⁽¹⁴⁾. Dans les trois premiers scénarios, l'hypothèse retenue est que les comportements de recours à la prime d'activité sont dérivés de ceux observés pour le RSA activité. Ainsi, les foyers déjà recourants au RSA activité qui sont éligibles à la prime d'activité y recourent automatiquement. Pour les allocataires bénéficiaires du RSA activité au 31 décembre 2015, des demandes de prime d'activité ont d'ailleurs été automatiquement générées par les Caf. Les autres allocataires de la prime d'activité sont sélectionnés parmi les éligibles au RSA activité non-recourants et les foyers non éligibles au RSA activité (éligibles à la prime d'activité grâce à la bonification individuelle ou à l'ouverture aux jeunes) jusqu'à atteindre le taux cible (33 %, 50 % ou 66 %). La probabilité pour un foyer éligible à la prime d'activité d'être sélectionné comme recourant dépend de sa configuration familiale et du montant de prime versable, selon les modalités appliquées pour le RSA activité (encadré 4). Cette probabilité est plus importante pour les foyers éligibles à des montants élevés de prime ; elle est plus forte pour les isolés que pour les couples ; et elle est croissante avec le nombre d'enfants.

D'après les simulations, 4 millions de ménages bénéficieraient de la prime d'activité en l'absence de non-recours, 1,3 million dans l'hypothèse de 33 % de recours, 2 millions avec 50 % de recours et 2,6 millions avec 66 % de recours. Sous l'hypothèse d'un recours automatique des

(12) Pour rappel, les ménages gagnants sont ceux dont le revenu disponible suite à la réforme augmente de plus de 1 euro par rapport à la situation avant réforme. À l'inverse les ménages perdants sont les ménages dont le revenu disponible diminue de plus de 1 euro après réforme.

(13) Le niveau de vie correspond au revenu disponible par unité de consommation. Les unités de consommation sont définies par l'échelle d'équivalence de l'OCDE modifiée qui retient la pondération suivante : 1 unité pour le premier adulte, 0,5 unité pour les autres personnes de 14 ans ou plus et 0,3 unité pour les enfants âgés de moins de 14 ans. Tous les individus d'un même ménage ont le même niveau de vie.

(14) Pour mémoire, le taux de 33 % est proche de celui observé par la composante du RSA activité seul tandis que le scénario de recours à 50 % est celui retenu dans l'étude d'impact du projet de loi.

La simulation du non-recours

Le non-recours au RSA activité seul et à la prime d'activité sont simulés dans le modèle de microsimulation Myriade de la Caisse nationale des Allocations familiales (Cnaf). Pour les foyers bénéficiant simultanément du RSA socle et du RSA activité, le non-recours n'est pas intégré car, dans Myriade, le nombre de bénéficiaires au RSA socle est inférieur aux cibles. Par ailleurs, tout foyer allocataire du RSA socle verra ses droits à la prime d'activité examinés automatiquement avec sa déclaration de ressources du RSA.

Non-recours au RSA activité

Les recourants au RSA activité sont sélectionnés parmi les foyers éligibles à partir de taux de recours tenant compte de la configuration familiale et du montant de RSA versable (tableau ci-après). Les taux de non-recours sont établis en comparant les effectifs d'éligibles aux effectifs constatés au quatrième trimestre 2014 (fichier statistique de la direction des statistiques, des études et de la recherche, Filéas 2014). Sur ces données, des corrections sont apportées pour tenir compte des différences de champ entre Myriade (ménages vivant en logement ordinaire de France métropolitaine, tous régimes) et Filéas (tous ménages y compris foyers en logement non ordinaire, régime général).

Non-recours à la prime d'activité

- Pour les différentes cibles de recours, les recourants à la prime d'activité sont sélectionnés parmi les éligibles. Les foyers recourant au RSA activité et au RSA socle éligibles à la prime d'activité sont automatiquement recourants à la prime d'activité.

- Les autres allocataires de la prime d'activité sont sélectionnés parmi les éligibles au RSA activité non recourants et les foyers non éligibles au RSA activité (éligibles à la prime d'activité grâce au bonus ou à l'ouverture aux jeunes) selon les quatre hypothèses présentées dans la dernière partie de l'article.

RSA activité seul : foyers éligibles, recourants, et taux de non-recours au 4^e trimestre 2014

	Cible fin d'année (A)	Myriade Effectif au trimestre 4 (B)	Taux de non-recours 1-(A)/(B)
Isolés sans enfant RSA<100 €	44 264	259 971	83 %
Isolés sans enfant RSA≥100 €	123 913	276 540	55 %
Isolés un enfant RSA<100 €	20 347	99 293	80 %
Isolés un enfant RSA≥100 €	88 978	119 563	26 %
Isolés ≥ deux enfants RSA	72 436	97 114	25 %
Couples sans enfant RSA<200 €	16 114	132 555	88 %
Couples sans enfant RSA≥200 €	17 563	49 215	64 %
Couples un enfant RSA<200 €	22 120	130 047	83 %
Couples un enfant RSA≥200 €	28 871	69 485	58 %
Couples ≥ deux enfants RSA<200 €	39 005	238 180	84 %
Couples ≥ deux enfants RSA≥200 €	50 778	121 824	58 %
Ensemble	505 750	1 593 787	68 %

Sources : (A) Effectifs au 31 décembre 2014, fichier Filéas (Cnaf) avec correction du taux de ménages non ordinaires estimé à partir du fichier de l'Echantillon national des allocataires 2013 (-2 %) et correction pour extrapoler au champ tous régimes (+ 2,7 % à partir des comparaisons des effectifs tous régimes et régime des caisses d'Allocations familiales de France métropolitaine en fin d'année 2013). (B) Modèle Myriade (Cnaf) et enquête Revenus fiscaux et sociaux (ERFS - Insee) 2011 basé sur la législation 2015.

anciens bénéficiaires du RSA activité – à situation de revenu et configuration familiale inchangés –, les anciens bénéficiaires du RSA représenteraient une part importante des ménages recourants à la prime d'activité ; la quasi-totalité avec 33 % de recours, 59 % avec 50 % de recours et 46 % avec 66 % de recours. Dans ce cadre, on constate que l'augmentation du taux de recours (tableau 1, p. 36), c'est-à-dire une distribution plus importante de la prime, implique une diminution du taux de pauvreté⁽¹⁵⁾. Ce résultat n'est pas évident dans la mesure où un recours plus élevé peut certes accroître le revenu disponible des individus mais il augmente également le niveau de vie médian et

donc le seuil de pauvreté. Ainsi, la simulation montre qu'un recours plus intense est associé à une diminution de la pauvreté relative : le passage d'un recours de 33 % à un plein recours diminue le taux de pauvreté de 6,4 %. La prime d'activité semble donc cibler de manière plus efficace les bas revenus que les dispositifs précédents. Pour analyser l'impact de la réforme en termes de gagnants et de perdants, sont considérés comme gagnants (respectivement perdants) les ménages qui voient leur revenu disponible augmenter (respectivement diminuer) de plus de 1 euro. Si certains ménages sont gagnants à la réforme (nouveaux publics, bonus), d'autres, dont les

(15) Le taux de pauvreté correspond à la proportion d'individus dont le niveau de vie est inférieur au seuil de pauvreté (exprimé en euros). Ce seuil correspond à 60 % du niveau de vie médian.

Tableau 1 – Taux de recours et effet de la prime d'activité

Taux de recours	Impact sur la pauvreté		Ménages gagnants		Ménages perdants	
	Taux de pauvreté	Variation / recours de 33 %	Effectifs (en millions)	Gain mensuel moyen (en euros)	Effectifs (en millions)	Perte mensuelle moyenne (en euros)
33 %	14,2 %	-	1,0	62	4,2	- 34
50 %	14,0 %	- 1,9 %	1,7	83	3,9	- 34
66 %	13,7 %	- 3,4 %	2,2	85	3,6	- 33
100 %	13,3 %	- 6,4 %	3,4	89	2,9	- 33

Source : Cnaf – DSER, modèle Myriade, ERFS 2011 – législation 2015. Lecture : avec un taux de recours de 50 %, 1,7 million de ménages voient leur revenu disponible augmenter de plus de 1 euro par rapport à la situation de référence.

revenus d'activité sont relativement plus élevés, peuvent y perdre en raison de la suppression de la PPE. Les pertes sont d'autant plus fréquentes que le taux de recours est faible, puisque avant la réforme, les non-recourants au RSA activité pouvaient gagner en PPE ce qu'ils perdaient en RSA. Pour tous les taux de recours envisagés (excepté le plein recours), le nombre de ménages perdants à la réforme est plus élevé que celui de gagnants, mais la baisse de revenu disponible moyenne par ménage perdant est, à l'inverse, nettement plus faible que la hausse dont bénéficient en moyenne les ménages gagnants.

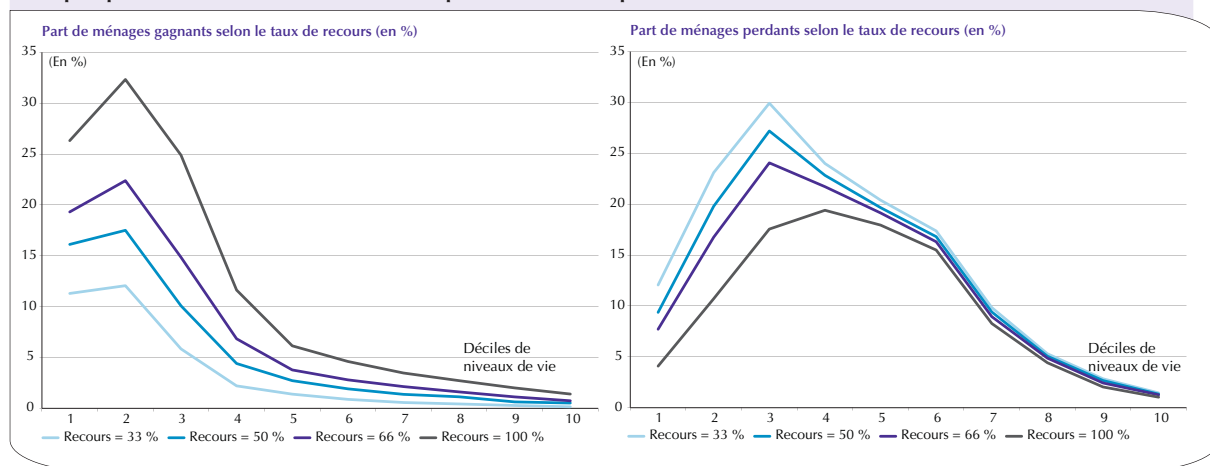
L'augmentation du taux de recours s'accompagne, de façon mécanique, d'une augmentation du nombre de ménages gagnants et d'une diminution du nombre de ménages perdants. Ainsi, avec un taux de recours de 33 %, plus d'un million de ménages voient leur revenu disponible augmenter en moyenne de 62 euros. Ce chiffre s'élève à

3,4 millions dans le cadre d'un plein recours, pour un gain mensuel moyen de 89 quel que soit le niveau de recours, le nombre de ménages perdants reste assez élevé. Cela est lié au fait que la PPE concerne un nombre important de foyers fiscaux (près de 4,6 millions) dont certains ne sont pas éligibles à la prime d'activité. En effet, d'une

part, le point de sortie de la PPE est plus élevé que celui de la prime d'activité pour certaines configurations familiales (graphique 2, p. 32) et, d'autre part, certains concubins non unis juridiquement bénéficiant à titre individuel de la PPE sans que les ressources de leurs conjoints soient prises en compte, ne vérifient pas les conditions d'éligibilité de la prime d'activité qui tient compte des ressources des deux conjoints (unis juridiquement ou non). Dans ce cadre, les pertes moyennes sont relativement faibles (aux alentours de 34 €) en lien, comme souligné précédemment, avec les faibles gains que générait la PPE.

En ce qui concerne les effets redistributifs de la prime d'activité pour différents points de la distribution des niveaux de vie ⁽¹⁶⁾, la part de gagnants parmi l'ensemble des ménages du décile est plus élevée dans la première moitié de la distribution des niveaux de vie et elle suit un profil décroissant au-delà (graphique 4). Avec un taux de

Graphique 4 – Effets redistributifs de la prime d'activité par décile de niveau de vie selon le taux de recours



Source : Cnaf – DSER, modèle Myriade, ERFS 2011 – législation 2015.

Les ménages gagnants (respectivement perdants) sont ceux dont le revenu disponible augmente (respectivement diminue) d'au moins 1 euro par mois. Lecture : avec un taux de recours de 50 %, 16 % des ménages appartenant au premier décile seraient gagnants, ce serait le cas pour moins de 1 % des ménages du dernier décile. Les déciles sont calculés avant réforme.

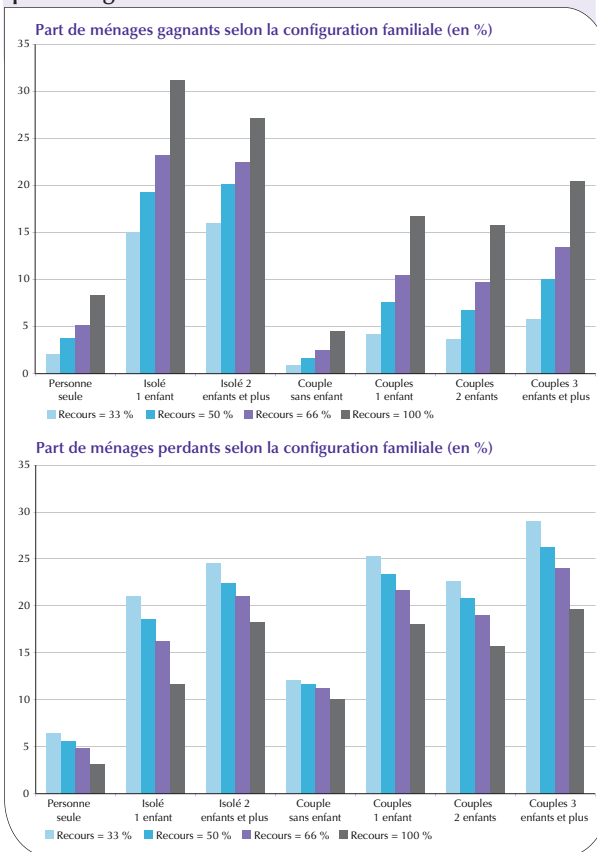
(16) Les déciles représentés correspondent à la distribution des niveaux de vie initiaux, c'est-à-dire avant réforme de la prime d'activité.

recours de 50 %, cette part avoisine 20 % dans les deux premiers déciles, 10 % dans le troisième et se situe en dessous de 1 % à partir du septième décile. Ce résultat est cohérent avec l'objectif redistributif de la prime d'activité et son recentrage sur les bas revenus. Des taux de recours supérieurs s'accompagnent d'une augmentation de la part de gagnants pour tous les points de la distribution avec des effets plus importants dans les premiers déciles. Ainsi, le passage d'un taux de recours de 33 % à un recours de 66 % accroît la proportion de gagnants de près de dix points. Outre les effets liés au recentrage sur les bas revenus, cette augmentation s'explique en partie par l'hypothèse retenue sur les comportements de recours : la sélection se fait, en partie, sur la base des montants de prime versables et ces derniers sont plus élevés pour les individus appartenant au bas de la distribution des niveaux de vie. Néanmoins, la concentration des gagnants dans les déciles de niveau de vie inférieurs s'observe également pour un recours de 100 %. Ces résultats ne dépendent pas, par définition, d'hypothèses comportementales : ils indiquent donc que, au regard de la proportion de gagnants par décile, la prime atteint bien son objectif de recentrage sur les bas revenus.

Ces résultats sur la redistributivité de la prime d'activité sont confirmés par l'analyse de la part des perdants par décile de niveau de vie. La proportion d'individus qui voient le revenu disponible de leur ménage diminuer de plus de 1 euro est assez diffuse le long de la distribution, en lien notamment avec le barème et le point de sortie de la PPE. Pour un taux de recours de 50 %, la part de perdants est supérieure à 20 % entre le deuxième et le cinquième décile. Ici encore, l'augmentation du recours semble bénéficier aux déciles inférieurs. Le passage d'un recours de 33 % à un plein recours diminue la proportion de perdants de huit points pour le premier décile et de douze points pour les deuxième et troisième déciles. Cette diminution est inférieure à deux points pour les cinq derniers déciles.

Les barèmes des dispositifs analysés dépendant de la configuration familiale, il est intéressant d'interroger l'impact de l'introduction de la prime d'activité pour différents types de familles (graphique 5). Ainsi, l'analyse révèle que la part de ménages gagnants est plus importante parmi les ménages avec enfants que parmi ceux sans enfant : avec un taux de recours de 50 %, cette part atteint, par exemple, 19 % pour les ménages composés d'une personne isolée avec un enfant contre 4 % pour les personnes seules. Cela renvoie au fait que les familles

Graphique 5 – Effets redistributifs de la prime d'activité par configuration familiale selon le taux de recours



Source : Cnaf – DSER, modèle Myriade, ERF5 2011– législation 2015. Les ménages gagnants (respectivement perdants) sont ceux dont le revenu disponible augmente (respectivement diminue) d'au moins 1 euro par mois. Lecture : avec un taux de recours de 50 %, la part de gagnants est de 19 % parmi les isolés avec un enfant et de 2 % parmi les couples sans enfant.

avec enfants sont plus fréquemment concernées par les dispositifs de soutien à l'activité que les ménages sans enfant, en lien avec leur positionnement sur l'échelle des revenus. Par ailleurs, les familles monoparentales bénéficient davantage de la prime d'activité que les couples. Pour 50 % de recours, la part de ménages gagnants est de 20 % pour les isolés avec deux enfants et de 7 % pour les couples avec deux enfants. Ce résultat renvoie à la surreprésentation des isolés dans les déciles de niveau de vie inférieurs par rapport aux couples. En outre, dans les hypothèses de recours, le recours à la prime d'activité (calculé à partir des comportements de recours au RSA activité) est plus important pour les familles monoparentales que pour les couples avec enfants.

Au regard des résultats obtenus, la prime d'activité semble donc proche de la logique du RSA activité en termes

Tableau 2 – Taux de recours et effet de la prime d'activité

Comportement des recourants	Impact sur la pauvreté		Ménages gagnants		Ménages perdants	
	Taux de pauvreté	Variation / référence	Effectifs (en milliers)	Gain mensuel moyen (en euros)	Effectifs (en milliers)	Perte mensuelle moyenne (en euros)
H1 (référence)	14,0 %	-	1 662	83	3 881	- 34
H2 (aléatoire)	14,0 %	0,2 %	1 641	72	3 904	- 34
H3 (max UC)	13,7 %	- 1,7 %	1 704	110	3 809	- 33
H4 (ex-PPE)	13,9 %	- 0,1 %	1 588	73	3 624	- 34

Source : Cnaf – DSER, modèle Myriade, ERFS 2011 – législation 2015. Les ménages gagnants (respectivement perdants) sont ceux dont le revenu disponible augmente (respectivement diminue) d'au moins 1 euro par mois.

d'effets redistributifs (Domingo et Pucci, 2014 ; Allègre, 2013) : elle est concentrée sur les bas revenus, et ce ciblage augmente avec le niveau de recours. Néanmoins, les hypothèses comportementales retenues sur le recours doivent être questionnées. La suite de l'article teste la sensibilité des résultats à ces hypothèses.

Le profil des individus recourants impacte peu les effets redistributifs de la prestation

Au-delà de l'intensité de l'accès au dispositif, l'effet du non-recours peut dépendre du profil des individus recourants. Dans ce cadre, quatre hypothèses alternatives sont testées sur les comportements de recours à la prime d'activité des foyers qui ne bénéficiaient pas du RSA activité (non recourants ou non éligibles) mais qui sont éligibles à la prime d'activité :

- dans l'hypothèse n° 1, la sélection est fonction de la configuration familiale et du montant de prime versable. Il s'agit de l'hypothèse de référence retenue dans la partie précédente ;
- dans l'hypothèse n° 2, les nouveaux recourants à la prime d'activité sont déterminés au hasard parmi les éligibles ;
- dans l'hypothèse n° 3, les nouveaux recourants à la prime d'activité sont les éligibles pour lesquels le montant de prime par unité de consommation (UC) est le plus élevé,
- dans l'hypothèse n° 4, les nouveaux recourants à la prime d'activité sont sélectionnés aléatoirement parmi les ex-bénéficiaires de la PPE.

Ces hypothèses sont analysées pour un taux de recours global fixé ici à 50 % ⁽¹⁷⁾. Pour ces quatre scénarios, les individus qui bénéficiaient du RSA activité sont automatiquement recourants à la prime d'activité. Les différences entre les scénarios portent donc sur la sélection des non-bénéficiaires du RSA activité éligibles à la prime (soit 820 000 foyers ou 40 % des foyers bénéficiaires). Afin d'analyser l'impact du profil des non-recourants sur les effets

redistributifs de la prime d'activité, les mêmes indicateurs que dans le point précédent sont utilisés à l'exception de ceux portant sur la situation familiale. En effet, les résultats ne variant quasiment pas selon l'hypothèse retenue, ils ne sont pas reportés ici.

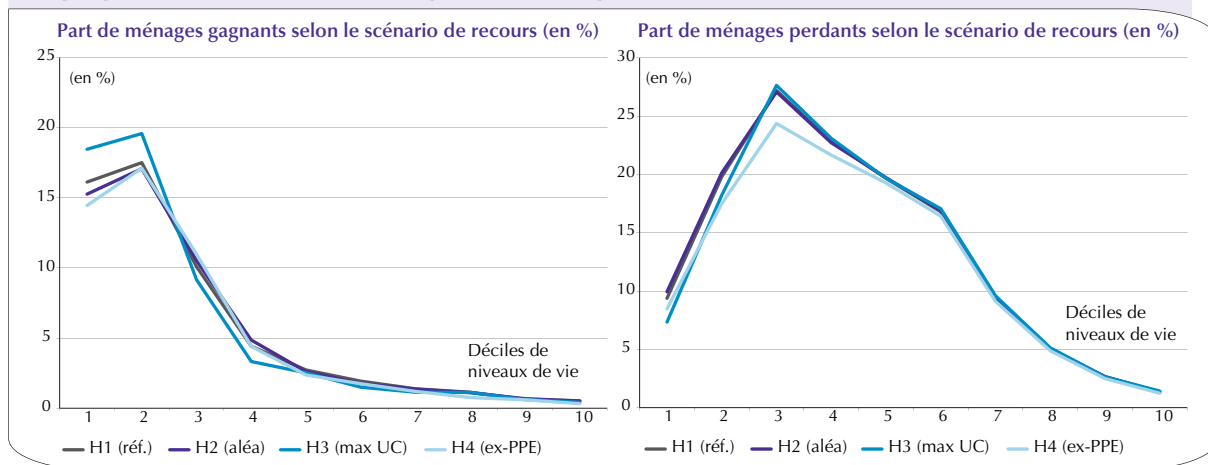
Le premier constat est la relative proximité des taux de pauvreté

calculés pour les différentes hypothèses, soit environ 14 % (tableau 2). L'hypothèse n° 3 est associée au taux de pauvreté le plus faible (- 1,7 % par rapport à la référence) : dans ce scénario, les nouveaux recourants sont sélectionnés parmi les éligibles pour lesquels les montants de prime par UC sont les plus importants. Ces montants élevés concernent plus particulièrement les individus dont les revenus d'activité sont faibles : le versement de la prime à ces individus contribue donc à diminuer le taux de pauvreté. Pour les mêmes raisons, l'hypothèse est également associée au nombre de ménages gagnants le plus important (1,7 million) et aux gains moyens mensuels les plus élevés (110 €). Une grande majorité des perdants sont des individus qui bénéficiaient de la PPE mais ne recourent pas à la prime d'activité ou n'y ont pas droit. Dans ce cadre, la quatrième hypothèse contribue à limiter le nombre de perdants ex-PPE en supposant que ceux qui sont éligibles à la prime y recourent jusqu'à atteindre un taux de recours de 50 %.

Concernant les effets redistributifs de la prime d'activité par décile de niveau de vie (graphique 6), dans la lignée des résultats précédents, sélectionner les individus qui ont les montants de prime par unité de consommation les plus élevés (hypothèse n° 3) accroît le ciblage sur les déciles inférieurs. À cette répartition s'ajoute en outre des gains moyens importants : dans le premier décile, ils sont, par exemple, de 128 euros pour cette hypothèse contre moins de 100 euros pour les autres scénarios. Néanmoins, en mettant en regard les résultats des graphiques 4 et 6, on peut noter que la part de gagnants semble moins sensible aux comportements des recourants qu'à l'intensité du recours : en effet, les écarts observés entre les différentes hypothèses comportementales le long de la distribution n'excèdent pas 4 points de pourcentage. Les résultats obtenus sur la part de perdants par décile montrent également une proximité des différents scénarios : en particulier, le fait de sélectionner les individus aléatoirement (hypothèse n° 2) n'a quasiment pas

(17) Les hypothèses alternatives de comportement de recours ont également été testées sur des taux de recours à 33 % et 66 %. Les interprétations auxquelles ces croisements donnent lieu sont peu différentes de celles basées sur un taux de recours de 50 %. Pour des raisons de lisibilité, ces résultats ne sont donc pas présentés ici.

Graphique 6 – Effets redistributifs de la prime d'activité par décile de niveau de vie selon le scénario de recours



Source : Cnaf – DSER, modèle Myriade, ERFS 2011 – législation 2015. Les ménages gagnants (respectivement perdants) sont ceux dont le revenu disponible augmente (respectivement diminue) d'au moins 1 euro par mois. Lecture : dans le premier scénario de recours, la part des ménages gagnants est de 16 % dans le premier décile et de moins de 1 % dans le dernier décile.

d'impact par rapport à l'hypothèse de référence. La sélection sur les montants de prime les plus élevés opérée dans la troisième hypothèse a des effets dans le bas de la distribution : elle est associée à une part de perdants légèrement inférieure aux autres scénarios dans le premier décile (7 %). L'hypothèse consistant à cibler les ex-bénéficiaires de la PPE est celle qui se démarque le plus, avec des proportions de perdants plus faibles pour les déciles 3 et 4. Les niveaux de vie correspondants renvoient à des ex-bénéficiaires de la PPE qui ne sont plus perdants compte tenu des comportements de recours retenus dans cette hypothèse.

Conclusion

L'objectif de cet article était de proposer une évaluation *ex ante* des effets redistributifs de la prime d'activité en portant une attention particulière à la question du non-recours à la prestation. Les résultats des analyses réalisées indiquent que la prime d'activité est davantage centrée sur les bas revenus que les dispositifs antérieurs de soutien à l'activité (RSA activité et PPE). Avec un taux de recours de 33 %, la part de ménages gagnants à la réforme est supérieure à 10 % dans les deux premiers déciles de niveau de vie, alors qu'elle est inférieure à 2 % à partir du cinquième décile. Ce ciblage sur les bas revenus est en outre croissant avec le taux de recours : le passage d'un recours de 33 % à 66 % accroît la part de gagnants dans les trois premiers déciles de plus de dix points. Les effets redistributifs de la prestation semblent, en revanche, peu sensibles au profil des personnes recourantes parmi la population des éligibles :

les écarts constatés le long de la distribution entre les différents scénarios comportementaux sont inférieurs à quatre points de pourcentage. Cependant, cela ne signifie pas que le profil des recourants est neutre. Ce dernier peut avoir un impact important sur le coût du dispositif pour les finances publiques, notamment si les recourants sont concentrés parmi ceux qui bénéficient des niveaux de prime élevés ⁽¹⁸⁾.

De manière plus générale, les résultats présentés ici suggèrent que la prise en compte du non-recours en amont d'une réforme, comme cela a été le cas dans le projet de loi relatif à la prime d'activité, a des implications importantes. Ne pas prendre en considération cette dimension serait équivalent, *de facto*, à uniformément estimer le recours à la prestation à 100 %, hypothèse peu probable au regard de l'expérience du RSA activité. Ainsi, en parallèle d'une politique d'accès aux droits et de lutte contre le non-recours (information, dématérialisation), tenir compte de ce risque *ex ante* permet au législateur, sur la base de différents scénarios, de mieux calibrer la mesure par un ajustement différent des paramètres de calcul de la prestation (barème, conditions d'ouverture, etc.) et ainsi d'accroître, à taux de recours donné, la redistribution vers les travailleurs les plus pauvres. Cependant, le taux de non-recours reste un aléa très difficile à anticiper, et si celui-ci venait à différer fortement de l'hypothèse initiale de 50 %, les effets redistributifs seraient modifiés et la charge réelle des organismes verseurs serait très différente de celle anticipée.

(18) Par rapport au scénario de référence, cette hypothèse est associée à un surcoût estimé à 650 millions d'euros dans Myriade.

- Allègre G., 2011, Le RSA : redistribution vers les travailleurs pauvres et offre de travail, *Revue de l'OFCE*, n° 118, p. 33-61.
- Allègre G., 2013, RSA et lutte contre la pauvreté : quels effets sur les travailleurs pauvres ?, *Politiques sociales et familiales*, vol. 113, n° 1, p. 47-57.
- Bargain O., 2015, Que peut-on attendre de la prime d'activité ?, *IDEP analyse*, n° 4.
- Bargain O., Vicard A., 2012, Le RMI, puis le RSA découragent-ils certains jeunes de travailler ?, *Insee Analyses*, n° 6.
- Blanchet D., 2014, La microsimulation dynamique : principes généraux et exemples en langage R, *Document de travail*, Institut national de la statistique et des études économiques, M 2014/01.
- Bourguignon F. (dir.), 2011, Comité national d'évaluation du RSA - *Rapport final*, décembre 2011, rapport pour le Gouvernement et le Parlement, La Documentation française, rapports publics.
- Cahuc P., 2002, À quoi sert la prime pour l'emploi, *Revue française d'économie*, vol. 16, n° 3, p. 3-61.
- Caisse nationale des Allocations familiales, 2014, L'accès au droit et le non-recours dans la branche Famille de la Sécurité sociale, *Dossier d'études*, Caisse nationale des Allocations familiales, n° 173.
- Cour des comptes, 2011, La prime pour l'emploi : une dépense fiscale aux objectifs de plus en plus confus, Rapport public annuel, février 2011.
- Damon J., 2007, Pauvreté laborieuse et protection sociale. Pour une transformation en profondeur des prestations sociales, *Informations sociales*, n° 142, p. 40-52.
- Domingo P., Pucci M., 2014, Impact du non-recours sur l'efficacité du RSA activité seul, *Économie et Statistique*, n° 467-468, p. 117-140.
- Domingo P., Pucci M., 2012, Les non-recourants au RSA, *l'essentiel*, n° 124.
- Duvoux N., Palier B., Gomel B., Méda D. Wasmer E., Allègre G., 2014, Quelle réforme pour le revenu de solidarité et la prime pour l'emploi ?, *Débats du Liepp*, n° 1, p. 1-32.
- Eydoux A., Gomel B., 2014, *Apprendre (de l'échec) du RSA. La solidarité active en question*, Rueil-Malmaison, Éditions Liaisons, collection Liaisons sociales.
- Lalanne G., 2011, Le non-recours au RSA : effet sur le revenu disponible des ménages modestes, in Bourguignon F. (dir.), Comité national d'évaluation du RSA – *Rapport final*, annexe 3 du rapport.
- Legendre F., Lorgnet J. P., Thibault F., 2001, Myriade : le modèle de microsimulation de la Cnaf, *Recherches et Prévisions*, n° 66, p. 33-50.
- Okbani N., 2013 a, Les travailleurs pauvres face au RSA activité, un rendez-vous manqué ?, *Revue française des affaires sociales*, n° 4, p. 34-55.

- Okbani N., 2013 b, Le non-recours au RSA activité : étude exploratoire en Gironde, *Dossier d'études*, Caisse nationale des Allocations familiales, n° 164.
- Pellet S., 2010, Politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale en Europe. Analyse des rapports conjoints de la Commission européenne 2000-2010, *Travaux de l'ONPES 2009-2010*, p. 319-344.
- Reduron V., 2015, Jeunes et au RSA. Près de 180 000 jeunes de moins de 25 ans en France métropolitaine, *Revue des politiques sociales et familiales*, n° 120, 2^e trimestre, p. 71-79.
- Sirugue C., 2013, *Réforme des dispositifs de soutien aux revenus d'activité modestes*, rapport au Premier ministre, La Documentation française, rapports publics.
- Thibault F., 2014, Ambitions et évaluation du revenu de solidarité active, *Économie et Statistique*, n° 467-468, p. 51-59.
- Warin P., 2011, Le non-recours aux droits comme question publique, Document de travail/Working paper, Observatoire des non-recours aux droits et services, n° 12.

Textes législatifs

- Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2016 – Annexe 1 : Les programmes de qualité et d'efficience « Famille ». Consultable à l'adresse suivante : http://www.securite-sociale.fr/IMG/pdf/pqe_famille_04112015_post_publi_corrige.pdf
- Projet de loi relatif au dialogue social et à l'emploi, NOR : ETSX1508596L, Legifrance. Consultable à l'adresse suivante : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichLoiPubliee.do?idDocument=JORFDOLE000030513128&type=general&legislature=14>