

Un an de prime d'activité : premier bilan

La prime d'activité est une prestation de soutien à l'activité versée par les caisses d'Allocations familiales (Caf) et la Mutualité sociale agricole (Msa). Elle est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2016. Elle a remplacé la prime pour l'emploi (Ppe) adossée à la déclaration d'impôt sur le revenu des personnes physiques et le volet activité du revenu de solidarité active (Rsa). À l'issue de sa première année d'existence, l'analyse de sa montée en charge fournit un cadrage statistique utile sur les foyers bénéficiaires de la prime d'activité et sur sa gestion par les Caf.

Au cours de l'année 2016, 4,3 millions de foyers allocataires différents ont bénéficié d'un versement de prime d'activité sur au moins un mois de l'année. Ce résultat dépasse les prévisions gouvernementales à la faveur d'une montée en charge rapide concentrée sur le premier semestre 2016. En fin d'année 2016, elle couvre 7 % de la population française et représente un soutien financier de 158 euros en moyenne par foyer.

Les démarches liées à cette nouvelle prestation sont entièrement dématérialisées. Le simulateur de droit créé à cette occasion a été largement mobilisé par les ménages avec près de 20,6 millions de simulations. Les demandes et les renouvellements de droits ont représenté un flux de gestion important pour les Caf, rythmé par la saisonnalité de l'arrivée des pièces dématérialisées.



Dans le cadre du lancement de la prime d'activité, la branche Famille a mis en place un parcours 100 % dématérialisé : de la simulation du montant de la prestation à la déclaration trimestrielle des ressources (Dtr), toutes les démarches se font par le site caf.fr sans obligation de se déplacer en Caf, ni dépôt ou envoi d'un formulaire de demande papier.

Une prestation dématérialisée à l'origine de 9,2 millions de pièces à traiter par les Caf en 2016

Pour les personnes, déjà allocataires ou non, qui souhaitent tester leur éligibilité et obtenir une estimation du montant de leur prime d'activité, un simulateur a été ouvert au public à la fin du mois de décembre 2015. Depuis cette date, plus de 20,6 millions de simulations ont été effectuées dont 44 % ont abouti à un droit positif, soit près de 9,2 millions (le taux d'éligibilité variant de 36 % au mois d'août à 49 % au mois de janvier). Ce simulateur a principalement été utilisé à sa mise en place jusqu'à la fin du premier trimestre puisqu'on comptabilise près de 60 % des simulations effectuées en 2016 sur cette période. Ce chiffre a baissé ensuite progressivement, avec en moyenne 280 000 simulations abouties positives par mois au second semestre 2016 en lien avec le ralentissement de la montée en charge. Ces simulations ne doivent pas être confondues avec les droits effectivement ouverts puisque cet outil peut aussi être utilisé pour mieux comprendre le fonctionnement de la prestation ou pour avoir une première idée de son droit pour un foyer.

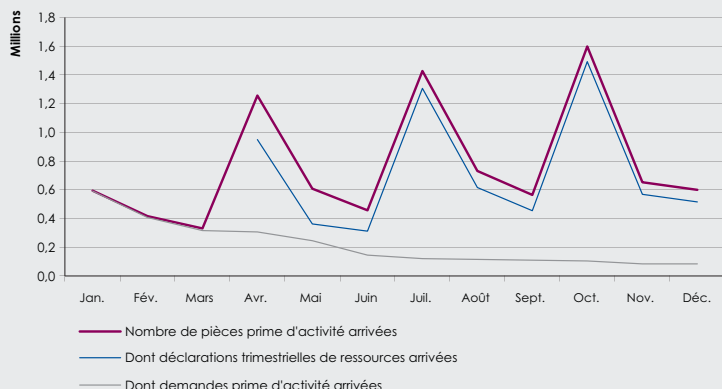
Hormis les ex-bénéficiaires du Rsa activité ayant basculé automatiquement dans le nouveau dispositif (« basculants ») et n'ayant pas eu de démarche particulière à faire, les autres usagers ont eu la possibilité de faire leur demande de prime d'activité en ligne à partir de janvier

2016. Au cours de l'année 2016, près de 2,7 millions de demandes de prime d'activité ont été réalisées sur le Caf.fr¹. 80 % des demandes qui ont abouti à une ouverture de droit ont été réalisées au cours du premier semestre de l'année.

Au-delà de la demande initiale, chaque trimestre les allocataires doivent effectuer une Dtr en ligne. C'est sur la base de ces informations que les Caf calculent le montant de droit du trimestre. Considérant le nombre de foyers bénéficiaires de cette prestation, environ 6,6 millions de Dtr ont été reçues pour le renouvellement des droits à partir du mois d'avril. Le graphique 1 illustre la trimestrialité des arrivées de pièces dans les Caf avec des pics en avril, juillet et octobre au moment des renouvellements de droits. En 2016, 9,2 millions de pièces spécifiquement liées à la prime d'activité ont donc été reçues (29 % de demandes et 71 % de Dtr).

Comme le voulait la réforme, la quasi-totalité des pièces (93 %) sont arrivées de manière numérique (87 % pour les demandes et 95 % pour les Dtr). Le résiduel arrivé par papier étant souvent lié à des cas spécifiques ne pouvant être traités *via* le site Internet. Avec la mise en place de la liquidation automatique mi-janvier, 35 % des pièces correspondant à des demandes de prime d'activité ont pu faire l'objet d'un traitement sans l'intervention d'un technicien en 2016. Avec l'arrivée massive des Dtr en avril et la liquidation quasi-systématique de celles-ci (13 % traitées par un technicien), la proportion de pièces liées à la prime d'activité (demandes et Dtr) liquidées automatiquement atteint 73 % en 2016. Le traitement manuel pour les Caf a donc surtout été concentré sur le premier semestre et plus particulièrement le premier trimestre, période où les demandes sont arrivées massivement.

Graphique 1 - Nombre de pièces servant au traitement de la prime d'activité arrivées en 2016



Source : Sid/Sdp (Mtsdpnat), 2016.
Champ : Caf.

Le délai de traitement des pièces liées à la prime d'activité a varié sur l'année en lien avec la montée en charge de la prestation. Au premier semestre, seules 59 Caf sur 101 atteignaient l'objectif de 85 % des pièces traitées en moins de 15 jours, fixé par l'État dans le cadre de la convention d'objectif et de gestion (Cog). Une certaine hétérogénéité dans le réseau des Caf a pu être observé au niveau de cet indicateur, qui varie de 54 à 99 % sur le premier semestre selon les Caf. En analysant plus en détail, ce chiffre était de 84 Caf sur le premier trimestre mais n'était plus que de 42 Caf sur le second trimestre 2016 traduisant l'absorption progressive de l'afflux des demandes du premier trimestre.

Des régularisations de droits en lien avec le dispositif de rétroactivité

L'une des ambitions de la réforme de la prime d'activité était de réduire les régularisations de droit. Celles-ci peuvent pénaliser l'allocataire et induire de la charge pour les Caf amenant à modifier les montants perçus de la prestation après le mois de droit : rappels (réévaluations à la hausse) ou indus (réévaluations à la baisse). Ces régularisations interviennent pour plusieurs raisons : la réception et le traitement de renseignements tardifs (renvoi des Dtr avec retard), la détection d'erreurs de déclaration ou de traitement des dossiers, les délais de traitement et les contrôles... Dans certains cas, elles modifient les montants versés aux allocataires et/ou le calendrier de versement, ce qui peut générer de l'instabilité. Dans d'autres cas, les régularisations de la prime d'activité ou de plusieurs prestations peuvent se compenser et être neutres pour l'allocataire en représentant néanmoins une charge de gestion pour les Caf.

Dans le cadre de la prime d'activité, un dispositif de prise en compte différée des changements de situation familiale ou professionnelle vise à limiter les régularisations liées à la déclaration tardive de ces événements (en particulier les retards d'un ou deux mois). Néanmoins, l'impact de ce dispositif a été contrebalancé par la mise en place d'une rétroactivité des droits sur le premier trimestre (encadré 1), les allocataires ont pu bénéficier d'ouvertures de droits *a posteriori* sous forme de rappels tout au long du premier trimestre, générant de nombreuses régularisations.

Le dispositif de la prime d'activité

La loi n° 2015-994 du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi a instauré la mise en place au 1^{er} janvier 2016 de la prime d'activité, en France métropolitaine et dans les départements d'Outre-mer (Dom), à l'exception de Mayotte où elle est entrée en vigueur au 1^{er} juillet 2016. Cette nouvelle prestation vise à lever les freins monétaires au retour à l'activité, augmenter le pouvoir d'achat des travailleurs ayant de faibles revenus et permettre aux jeunes actifs âgés de moins de 25 ans de bénéficier d'une aide à l'emploi. Elle remplace les deux dispositifs existants de soutien financier à l'activité des travailleurs modestes, à savoir le volet activité du Rsa et la Ppe. Cette dernière intégrée à l'impôt sur le revenu des personnes physiques était calculée en déduisant le montant de Rsa activité perçu l'année précédente.

La prime d'activité a été conçue selon un modèle proche de celui du Rsa activité avec cependant plusieurs différences notables. Tout d'abord, cette nouvelle prestation est ouverte aux jeunes actifs dès 18 ans et concerne les étudiants salariés et les apprentis ayant perçu pendant trois mois un salaire mensuel net d'au moins 890 euros. Par rapport au Rsa activité, le montant de la prime d'activité est augmenté de bonifications individuelles attribuées à chacun des membres du foyer qui exerce une activité professionnelle et dont les revenus mensuels dépassent 0,5 Smic (la bonification est modulable entre 0,5 et 0,8 Smic puis fixé à 67 euros au-delà). De plus, son montant est identique pour trois mois de droit, sans tenir compte des changements de situation professionnelle intervenant sur cette période (principe de l'effet figé). Tout comme dans le dispositif du Rsa, le droit est majoré pour les parents isolés (situation d'isolement récente ou présence d'enfants âgés de moins de 3 ans).

Par ailleurs, un principe de rétroactivité a été appliqué : toutes les demandes de prime d'activité effectuées au cours du 1^{er} trimestre 2016 ont pris effet exceptionnellement au 1^{er} janvier. En outre, une mesure destinée aux bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés (Aah) est entrée en vigueur au 1^{er} juillet 2016 concernant le calcul de leur droit à la prime d'activité, avec effet rétroactif au 1^{er} janvier pour toute demande déposée jusqu'au 30 septembre.

Il est possible de dresser un bilan des régularisations en fonction des mois où elles sont détectées par la Caf. Chaque transfert comptabilisé peut porter sur un ou plusieurs mois de droit. Ainsi, à titre d'exemple, un allocataire qui renvoie sa Dtr avec deux mois de retard, reçoit une régularisation correspondant au montant de prime d'activité de deux mois. Au cours de l'année 2016, les rappels (versements positifs) ont été plus nombreux que les indus. 3,25 millions de rappels ont été décelés représentant 804 millions d'euros alors que 0,56 millions d'indus ont été détectés pour un total de 127 millions d'euros. En effet, la montée en charge de la prime d'activité et la mesure de rétroactivité de la demande ont conduit à un très grand nombre de rappels au cours des mois de février (456 000) et mars (361 000). Au mois d'avril, une majorité d'allocataires a dû renvoyer pour la première fois leur Dtr de la prime d'activité. Le retard dans sa transmission

Tableau 1 - Nombre de détections d'indus et de rappels par mois au titre de la prime d'activité, sur l'année 2016

Mois	Janvier	Février	Mars	Avril	Mai	Juin	Juillet	Août	Sept.	Oct.	Nov.	Déc.	Total
Nombre de détections d'indus (en milliers)	0	28	36	37	64	60	45	53	59	62	57	57	558
Montant moyen d'un indu détecté (en €)	93	96	155	207	211	223	243	238	265	237	248	280	227
Nombre de détections de rappels (en milliers)	13	456	361	229	391	316	240	293	246	233	257	215	3 251
Montant moyen d'un rappel détecté (en €)	145	146	255	280	225	262	312	250	307	272	243	270	247

Source : Cnaf, fichiers mensuels de détection des indus et des rappels Alindra. Champ : Caf.

et les délais de traitement par les Caf, ont entraîné un grand nombre de rappels en mai. L'augmentation du nombre d'indus au cours de l'année a été plus progressive en lien notamment avec la mise en place de contrôles.

L'ampleur de ces régularisations pour l'année 2016 invite à revisiter l'analyse conjoncturelle de la prime d'activité pour disposer d'un nombre mensuel de droits ouverts ou de dépenses qui intègrent les effets de la gestion et la rétroactivité (encadré 2). Cette approche permet d'avoir une vision rétrospective des droits et des dépenses tout au long de l'année.

Analyse rétrospective des droits et des dépenses de prime d'activité en 2016

En tenant compte des rattrapages réalisés sous forme d'indus et de rappels pour chaque mois de droit, l'analyse des foyers avec un droit ouvert à la prime d'activité (effectifs et dépenses) peut-être découpée en trois phases (graphique 2). La première s'observe de janvier à avril 2016, au cours de laquelle les masses financières et le nombre de bénéficiaires connaissent une relative stabilité. En moyenne, 2,23 millions de foyers touchaient chaque mois la prime d'activité pour une dépense mensuelle de 362 millions d'euros chaque mois. Cette stabilité sur les trois premiers mois découle du dispositif de rétroactivité des droits, qui permettait pour toute demande transmise jusqu'à fin mars de bénéficier d'un droit pour tout le trimestre.

La seconde phase se caractérise par une augmentation du nombre de bénéficiaires et des masses financières. En juin 2016, 2,49 millions de foyers ont perçu la prime d'activité.

Lors de la dernière phase couvrant le second semestre 2016, les masses financières et le nombre de bénéficiaires se sont stabilisés. En effet, les effectifs mensuels progressent très légèrement (+ 0,7 % entre septembre et décembre), pour s'élever à 2 549 milliers à la fin de l'année 2016 alors que les masses financières sont stables (environ 400 millions d'euros en moyenne chaque mois). La montée en charge de la prime d'activité a donc été réalisée principalement au cours des six premiers mois de l'année 2016, le second semestre présentant une relative stabilité des masses financières et une très légère hausse en termes de bénéficiaires.

Au total, au cours de l'année 2016, 4,3 millions de foyers différents ont bénéficié d'un droit à la prime d'activité pour au moins un mois de droit. Cet effectif est très supérieur à celui du nombre de foyers un mois donné (en moyenne 2,4 millions de foyers bénéficiaires), reflétant le fort renouvellement des foyers percevant la prime d'activité d'un trimestre à l'autre. Ces résultats sont très largement supérieurs aux prévisions du gouvernement² de 2 millions de ménages bénéficiaires, fondées sur un taux de recours de 50 % des foyers estimés éligibles.

Graphique 2 – Masses financières et nombre de bénéficiaires de prime d'activité de janvier à décembre 2016



Source : Cnaf, fichiers Allnat pour les dépenses et requête Cristal du 3 mars 2017 pour les bénéficiaires.
Champ : Caf, France entière (y compris Mayotte à partir de juillet 2016).

Plus de la moitié des foyers sont des personnes seules sans enfant

En tenant compte des adultes, des enfants et des autres personnes à charge, la prime d'activité couvre 4,94 millions de personnes en décembre 2016 pour 2,49 millions de foyers, dont 3,13 millions de responsables de dossier ou conjoints et 1,81 millions d'enfants et personnes à charge. Ainsi, le taux de couverture de la population est de 7,4 % (sur une population générale de 67,0³ millions au 1^{er} janvier 2017). Il est très supérieur à la couverture du Rsa activité (volets activité seul et socle et activité) qui s'élevait à 3,3 % au 31 décembre 2015. Avant la création de la prime d'activité, les travailleurs modestes pouvaient également toucher la Ppe : 5,5 millions de foyers fiscaux la percevaient en 2014⁴, avec toutefois des conditions plus larges que celles de la prime d'activité pour les familles avec enfants et les couples biactifs.

En décembre 2016, plus de la moitié des foyers bénéficiaires de la prime d'activité (52 %) sont des personnes seules sans enfant, dont une petite majorité de femmes (tableau 2). Les familles monoparentales représentent 22 % des foyers, il s'agit majoritairement de mères célibataires dont un tiers bénéficie de la majoration pour isolement. Enfin, 26 % des foyers sont des couples, dans trois quarts des cas avec enfant(s).

18 % des foyers bénéficiaires comprennent au moins une personne âgée de 18 à 25 ans en tant que responsable de dossier ou conjoint. Pour une majorité d'entre eux (56 %), la prime d'activité est la seule prestation versée par les Caf en décembre 2016. Trois quarts (76 %) sont des personnes seules sans enfant, 10 % sont en couple sans enfant, 8 % en couple avec enfant(s) et 4 % sont des familles monoparentales.

ENCADRÉ 2

Sources statistiques

Plusieurs sources statistiques issues des bases de gestion des droits des allocataires des Caf ont été mobilisées dans cette publication :

- les données sur les demandes de prime d'activité et le suivi des pièces ;
- les données sur les caractéristiques des bénéficiaires sont issues des bases de gestion des droits des allocataires en décembre, constituées six semaines après la fin du mois de décembre (fichier Filéas). Ces données disponibles à un rythme trimestriel (fichiers bénétrim) font l'objet de la publication, *Prime d'activité conjoncture*.

Pour apprécier la montée en charge de la prime d'activité chaque mois de l'année et neutraliser les effets de gestion, des sources de données spécifiques ont été utilisées : une requête sur le système d'information Cristal des Caf permet de dénombrer les droits versables à la prime d'activité (connus au 3 mars, pour chaque mois de l'année 2016 et en cumulé au cours de l'année). Cette requête apporte un recul important sur les données des mois précédents, tenant compte des actualisations de dossier ayant lieu postérieurement au mois de droit :

- un fichier mensuel (Allnat), extrait une semaine après la fin du mois de droit étudié et constitue à ce titre une photographie précoce des droits. Il permet de déterminer les masses financières de la prime d'activité versées par mois de droit ;
- un fichier mensuel (Alindra) qui retrace les montants d'indus et de rappels permettant de reconstituer une chronique de masses financières de prime d'activité par mois de droit.

Tableau 2 – Profil des foyers bénéficiaires de la prime d'activité en décembre 2016

	Nombre de foyers	Part des foyers (en %)	Montant moyen perçu (en €)
Ensemble	2 487 137	100	158
dont droits avec majoration pour isolement	167 075	7	242
Avec au moins une bonification individuelle dans le foyer	2 179 077	88	162
Sans aucune bonification individuelle dans le foyer	308 060	12	129
Avec Rsa versable le même mois	311 297	13	145
Sans Rsa versable le même mois	2 175 840	87	160
Demande de prime d'activité par bascule automatique du Rsa	920 800	37	188
Demande de prime d'activité par l'allocataire			
connu de la Caf*	1 016 948	41	153
immatriculation**	549 389	22	118
Femme seule sans enfant	688 029	28	124
Homme seul sans enfant	593 694	24	114
Couples sans enfant	165 278	7	171
Femme seule avec enfant(s)	509 135	20	205
Homme seul avec enfant(s)	33 319	1	217
Couples avec enfant(s)	477 991	19	206
Inconnu	19 691	0	ns
Foyers comprenant un jeune de 18 à 25 ans (allocataire ou conjoint)	452 377	18	131
dont droits avec majoration pour isolement	16 357	1	200

Source : Cnaf-Dser, fichier Filéas 2016 (droit au titre de décembre 2016).

(*) Foyer déjà connu de la Caf au moment de la demande. (**) Foyer non connu de la Caf au moment de la demande.

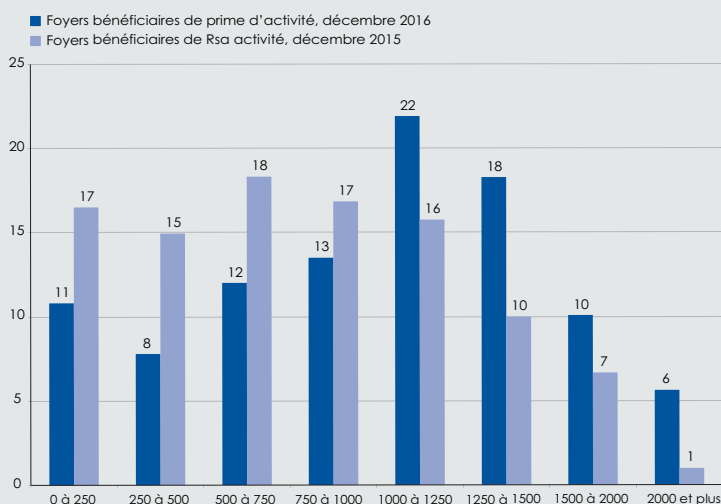
158 euros mensuels de prime d'activité en moyenne

Le montant mensuel de prime d'activité est de 158 euros par foyer en décembre 2016. Il est calculé en tenant compte de la configuration familiale, des ressources et intègre des bonifications individuelles en cas de revenus d'activité supérieurs à 50 % du salaire minimum interprofessionnel de croissance (Smic). 88 % des foyers bénéficiaires de la prime d'activité perçoivent au moins une bonification individuelle (tableau 2).

Le montant moyen de prime versée est moins élevé que celui du Rsa activité (194 euros par foyer en décembre 2015). La prime d'activité concerne des publics aux ressources plus élevées que le Rsa activité : le revenu d'activité moyen des foyers bénéficiaires de la prime d'activité s'élève à 1 043 euros mensuels alors qu'il était de 777 euros mensuels parmi les foyers au Rsa activité en décembre 2015. 56 % des foyers bénéficiaires de la prime d'activité en décembre 2016 ont un revenu supérieur à 1 000 euros par mois contre 33 % des foyers percevant le Rsa activité en décembre 2015 (graphique 3).

Plusieurs facteurs liés aux modalités d'accès à la prestation peuvent expliquer ces différences. D'une part, la création de bonifications individuelles a rendu éligibles à la prime d'activité des foyers dont les revenus auraient été trop élevés pour bénéficier du Rsa activité. Ces derniers ouvrent droit à des montants de prime d'activité faibles en raison du niveau de leurs ressources proches du seuil d'exclusion de la prestation. D'autre part, l'ouverture aux jeunes tend à réduire le montant de prime d'activité servi : en effet les foyers dont un jeune est responsable de dossier ou conjoint bénéficiant en moyenne de 131 euros. Enfin, d'anciens foyers en situation de non-recours au Rsa activité sont devenus allocataires de la prime d'activité. Ces trois catégories de nouveaux bénéficiaires (entrés en 2016, ne touchant pas de Rsa au quatrième trimestre 2015) représentant 63 % des foyers allocataires en décembre 2016 reçoivent un montant moyen de

Graphique 3 - Revenus mensuels d'activité professionnelle des foyers, répartition par tranches de 250 euros



Source : Cnaf-Dser, fichiers Filéas de décembre 2016 (prime d'activité) et de décembre 2015 (Rsa activité).

prime d'activité moyen de 141 euros, inférieur à celui des anciens bénéficiaires du Rsa ayant basculé automatiquement dans la prime d'activité (188 euros).

Sophie Cazain ■
Kévin Chilin ■
Adélaïde Favrat ■
Vincent Reduron ■
Isabelle Siguret ■
Magali Le Tiec ■
 Cnaf - Dser

Marion Jeanson ■
 Cnaf - Des

■ Notes

- (1) Le nombre de demandes de prime d'activité est inférieur au nombre de simulations ayant abouti à une éligibilité car un usager peut établir plusieurs simulations consécutives, peut effectuer une simulation et ne pas demander la prestation ensuite.
- (2) Cette évaluation d'impact présentée dans le projet de loi relatif au dialogue social et à l'emploi n'incluait pas l'ouverture aux jeunes étudiants et apprentis ni le changement de prise en compte de l'Aah.
- (3) Source : Insee, estimations de population, résultats provisoires à fin 2016.
- (4) Source : minima sociaux et prestations sociales – édition 2016, Drees.

Directeur de la publication
Daniel Lenoir
 Directeur de la publication délégué
Bernard Tapie
 Rédactrice en chef
Lucienne Hontarrede
 Maquettiste
Ysabelle Michelet

Contact : lucienne.hontarrede@cnaf.fr

Cnaf - 32 avenue de la Sibelle
 75 685 Paris Cedex 14
 Tél. : 01 45 65 52 52
 N° ISSN : 1638 - 1769