

PREMIER MINISTRE



Conseil national des politiques de lutte
contre la pauvreté et l'exclusion sociale

Paris, le 10 octobre 2013

Avis du CNLE sur le rapport proposant une réforme des dispositifs de soutien aux revenus d'activité modestes

Les constats

La mission confiée par le Premier Ministre à un groupe de travail était chargée d'étudier l'évolution de la Prime pour l'emploi (PPE) et du RSA activité, deux dispositifs destinés à apporter un complément de revenu aux travailleurs modestes. Ils concernent aujourd'hui près de 8 millions de personnes mais ils souffrent de faiblesses structurelles et leurs bénéficiaires restent limités.

La **PPE** est une prestation versée annuellement au foyer fiscal, en fonction des revenus de l'année précédente. Pour l'obtenir, il suffit de cocher une case sur la déclaration annuelle de revenu du foyer fiscal. De ce fait, le taux de recours est très élevé (95 %) ; mais le dispositif perd environ 500 000 bénéficiaires par an du fait du gel de son barème depuis 2009. Le rapport déplore « un saupoudrage de la dépense publique et un ciblage insuffisant des publics bénéficiaires ». De plus, le versement de la PPE en une seule fois et avec un décalage d'un an ne contribue pas à l'objectif de réduction de la pauvreté au moment où les bénéficiaires sont à court de ressources.

Le **RSA activité** est calculé trimestriellement en fonction des revenus d'activité du foyer, et versé par les CAF ou les caisses de la MSA. La complexité de sa gestion administrative entrave le recours à ce dispositif qui, après cinq ans d'existence, souffre d'un taux très élevé de non-recours (68 % des bénéficiaires potentiels). La demande de RSA nécessite de compléter tous les trimestres un questionnaire de six pages. Alors que la prime pour l'emploi a un effet plutôt valorisant, le recours au RSA, perçu comme une demande d'aide sociale, est vécu de façon plus stigmatisante. Enfin, l'accès des jeunes de moins de 25 ans au RSA activité est très limité.

La coexistence des deux dispositifs est un facteur de complexité en soi, d'autant que les personnes concernées sont en grande partie les mêmes.

La réforme proposée par le rapport

Le groupe de travail a choisi de concevoir un dispositif qui **individualise l'approche et recentre le soutien financier sur l'activité faiblement rémunérée.**

Aujourd'hui, il y a 6,3 millions de bénéficiaires de la PPE et 1,1 million de bénéficiaires du RSA activité, ce qui totalise environ 7,4 millions de bénéficiaires. Dans le dispositif proposé, il y aurait entre 6 et 6,5 millions de bénéficiaires d'une « **prime d'activité** ». A budget constant, l'enveloppe bénéficiera à moins de ménages mais le choix a été fait de recentrer la cible sur ceux qui ont le plus besoin d'aide.

Les ressources de l'ensemble du foyer seraient prises en compte pour déterminer l'éligibilité du demandeur. La prime serait calculée sur ses seuls revenus, qui devraient être inférieurs à 1,2 smic net (soit environ 1 122 €). Elle serait versée mensuellement, sur le fondement des déclarations trimestrielles du bénéficiaire. La prime serait versée à partir du premier euro de revenu d'activité et son montant maximal serait de 215 euros par mois, pour une personne gagnant 0,7 smic (soit environ 785 €). Elle décroîtrait ensuite.

Des mesures complémentaires ont été préconisées : soit une bonification de l'allocation de rentrée scolaire, soit une aide à l'enfance, liée au nombre d'enfants. Leur financement est pris en compte dans le cadre du budget estimé de 4 milliards d'euros, pour 2014.

La réforme énonce un certain nombre de principes permettant d'**assainir les débats sur l'assistance sociale** à déployer auprès des familles aux revenus modestes : simplification, fusion des prestations, automaticité de l'allocation, individualisation, soutien dès le premier euro, solution pérenne, accès dès 18 ans, abandon du discours malsain sur les « droits et devoirs » des personnes en situation précaire...

La prime d'activité n'est pas présentée comme un dispositif d'incitation à l'emploi, même si elle doit permettre de soutenir les travailleurs précaires jusqu'à ce qu'ils puissent se stabiliser et progresser dans l'emploi. Ce dispositif, financé sur des crédits du budget de l'Etat, doit donc s'appuyer sur l'accompagnement socioprofessionnel des personnes qui reprennent un emploi et sur une **coordination renforcée des acteurs locaux** sur un bassin d'emploi.

Réactions du CNLE

Les membres du CNLE qui ont participé au groupe de travail en ont beaucoup apprécié l'état d'esprit, la transparence et la qualité technique des travaux produits. Ils remercient les administrations pour leur réactivité et pour le travail de prospective et de projection remarquable qui a été fourni au groupe, dans un temps très contraint, afin d'éclairer sa réflexion.

Sur le fond, le CNLE **adhère au principe d'une fusion** des deux prestations PPE et RSA activité. Il approuve le projet du dispositif présenté dans ce rapport, pour plusieurs raisons :

- il représente une simplification par rapport au RSA activité qui est un dispositif très complexe ;
- il apporte une aide ciblée aux personnes ayant les revenus les plus faibles et qui reprennent une activité ;
- il devrait diminuer le sentiment de stigmatisation des allocataires, car le RSA activité a été mal perçu ;

- il serait applicable aux travailleurs précaires dès l'âge de 18 ans, contrairement au "RSA jeunes actifs" qui ne bénéficie actuellement qu'à moins de 9 000 jeunes de moins de 25 ans.
- il pourrait jouer un rôle préventif en évitant un basculement sous le seuil de pauvreté par l'apport d'un complément de revenu mensuel.

Pour toutes ces raisons, il est possible de penser que la réforme se traduira par un meilleur taux de recours et permettra enfin à un nombre croissant de travailleurs précaires de bénéficier de leurs droits sociaux.

Le CNLE émet toutefois **des réserves** sur certains aspects du projet :

- L'appellation « prime d'activité » devrait être repensée. Le CNLE propose par exemple « Revenu complémentaire à l'emploi ».
- La fusion, aboutissant à créer une nouvelle allocation, présente évidemment des risques. Chaque mise en route d'un dispositif met du temps à trouver son public... Il y aura des perdants, notamment **en termes de non-recours**, par rapport à la PPE qui a pour qualité d'avoir un taux de recours automatique très élevé. Il faudra prévoir des indicateurs d'évaluation et une mesure régulière pour veiller aux réajustements nécessaires au fur et à mesure du déploiement du dispositif.
- Le groupe de travail a estimé que, dans un délai de trois ans, le dispositif atteindrait environ 60 % de taux de recours. Cette projection nous porte à penser que le budget de 4 milliards d'euros envisagé pour 2014 sera rapidement dépassé... Si l'un des objectifs est de réduire le non-recours au RSA activité, le CNLE s'interroge sur le bien-fondé de penser cette réforme **à budget constant**. S'agit-il de se limiter à redéployer les crédits entre les bénéficiaires de la PPE et ceux du RSA activité, c'est-à-dire entre ceux qui sont légèrement au-dessus du SMIC et ceux qui sont sous le seuil de pauvreté ? Comment, à enveloppe constante, ne pas créer de perdants ?

Le CNLE souhaiterait que la réforme soit sous-tendue d'une volonté politique plus forte, avec des moyens supplémentaires obtenus dès le départ. Il considère qu'il faut adopter le principe de la réforme rapidement. A minima, il faudrait sanctuariser le budget 2013 et ne pas laisser s'amenuiser la prime pour l'emploi, surtout si on raisonne à budget constant...

Suite à la remise du rapport au Premier ministre, le 15 juillet 2013, l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) a été saisie par le gouvernement d'une étude d'expertise sur les conditions de la faisabilité de la fusion du RSA activité et de la prime pour l'emploi. Le CNLE espère que cette étude permettra de définir les principes fondateurs de la réforme choisis par le gouvernement et que celui-ci privilégiera des mesures équilibrées et une redistribution équitable et simplifiée.

Il demande tout particulièrement au gouvernement de veiller à ce que :

- cette réforme ne pénalise pas ceux qui bénéficient actuellement de l'une ou l'autre de ces prestations, en particulier les familles monoparentales ;
- sa mise en œuvre technique soit effectuée dans de bonnes conditions par les CAF ;
- l'objectif de recours à ce dispositif atteigne, à terme, 100 % de sa cible.