Cour des comptes

LA PRIME D'ACTIVITÉ

Un soutien efficace au revenu des travailleurs, une trop faible incitation à l'activité

Communication à la commission des finances du Sénat

Évaluation de politique publique

Avril 2026

Sommaire

PROCÉDURES ET MÉTHODES **5**

SYNTHÈSE **9**

RECOMMANDATIONS **19**

INTRODUCTION **21**

CHAPITRE I UN INSTRUMENT AU SERVICE DU POUVOIR D'ACHAT ET DE L'EMPLOI, QUI A CONNU UN CHANGEMENT D'ÉCHELLE AVEC LA RÉFORME DE 2019 ..... **25**

I - DES CHOIX DE CONCEPTION QUI REFLÈTENT LA DUALITÉ DES FINALITÉS ASSIGNÉES AU DISPOSITIF **25**

A - Une prestation destinée aux travailleurs modestes 26

B - Une base ressources très large, avec l'objectif de cibler efficacement les ménages modestes, mais qui gagnerait à être plus simple et plus équitable 30

C - Un mode de calcul qui combine une double logique d'incitation à l'activité et de soutien au pouvoir d'achat 32

D - Un montant de prestation stable sur trois mois 38

II - UNE AUGMENTATION DU NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES, DU MONTANT MOYEN DE PRIME ET, PAR CONSÉQUENT, DES DÉPENSES PUBLIQUES CONSACRÉES AU DISPOSITIF DEPUIS SA CRÉATION EN 2016 ..... **38**

A - Une augmentation du nombre de bénéficiaires et du montant moyen de prestation sous l'effet de la réforme de 2019 39

B - Le coût de la prestation a fortement progressé depuis sa création, porté par l'augmentation du nombre des bénéficiaires et du montant moyen de prime 42

CHAPITRE II UN DISPOSITIF ACCESSIBLE, MAIS QUI NE TOUCHE PAS TOUTES LES PERSONNES ÉLIGIBLES ET QUI GÉNÈRE DES MONTANTS INDUS IMPORTANTS **47**

I - LE RECOURS DES PERSONNES ÉLIGIBLES AU DISPOSITIF, ENJEU ESSENTIEL POUR EN ASSURER L'EFFICACITÉ **47**

A - Le niveau de non-recours à la prime d'activité, un problème d'ampleur estimé à 30 % depuis une estimation réalisée en 2017 47

B - Les dispositifs visant à réduire le niveau de non-recours insuffisamment mobilisés 49

II - LA GESTION DE LA PRIME D'ACTIVITÉ, UN DISPOSITIF QUI GARANTIT L'ACCÈS RAPIDE À LA PRESTATION MAIS QUI GÉNÈRE DES INDUS **52**

A - Une prestation facile d'accès, des demandes rapidement traitées 52

B - Un nombre d'indus élevé à l'origine de difficultés importantes pour les allocataires lors des recouvrements 54

III - LA RÉFORME DE LA SOLIDARITÉ À LA SOURCE, UN POTENTIEL LEVIER D'AMÉLIORATION DE LA GESTION DE LA PRESTATION **58**

A - Le bilan satisfaisant sur le plan opérationnel de l'expérimentation de la solidarité à la source 58

B - Les premiers enseignements de la phase de généralisation 60

CHAPITRE III DES EFFETS SIGNIFICATIFS SUR LES REVENUS DES MÉNAGES MODESTES MAIS PEU OBSERVABLES SUR L'EMPLOI 65

I - UNE PRESTATION QUI SOUTIENT DE MANIÈRE IMPORTANTE LES PERSONNES DISPOSANT DE REVENUS D'ACTIVITÉ MODESTES 65

A - Un bénéfice plus significatif pour les 40 % de ménages disposant des revenus les plus faibles 66
B - Un soutien en revanche insuffisamment pour les familles monoparentales à partir du deuxième enfant 71
C - Une contribution significative à la réduction du niveau de pauvreté de ses bénéficiaires, effet accru par la réforme de 2019 74

II - LES EFFETS DE LA PRIME D'ACTIVITÉ SUR L'EMPLOI : UN GAIN AU TRAVAIL THÉORIQUE, MAIS DES EFFETS SUR L'OFFRE DE TRAVAIL QU'IL N'A PAS ÉTÉ POSSIBLE D'IDENTIFIER DE MANIÈRE EMPIRIQUE 79

A - Un gain au travail positif dans la grande majorité des cas 80
B - Une évaluation empirique qui ne permet pas de mettre en évidence d'effets sur l'emploi 86
C - Une prise en compte limitée de la prime d'activité dans les comportements d'emploi par les bénéficiaires..... 89
D - Des effets sur l'emploi à renforcer..... 92

LISTE DES ABRÉVIATIONS 97

ANNEXES 98

Procédures et méthodes

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des six chambres thématiques[1] que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte, que la Cour se propose de publier, aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses sont présentées en annexe du texte de la Cour.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

⁂

Le Parlement peut demander à la Cour des comptes la réalisation d'enquêtes, sur la base du 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances (commissions des finances), de l'article LO 132-3-1 du code des juridictions financières (commissions des affaires sociales) ou de l'article L. 132-6 du code des juridictions financières (présidents des assemblées).

[1] La Cour comprend aussi une chambre contentieuse, dont les arrêts sont rendus publics.

La Cour des comptes a été saisie par le président de la commission des finances du Sénat, par lettre du 8 janvier 2026, en application de l'article 58-2 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances, d'une demande d'enquête portant sur « la prime d'activité, 10 ans après sa création ». Cette demande a été acceptée par la présidente de la première chambre, faisant fonction de première présidente, un travail d'évaluation de la prime d'activité au titre de l'article L.111-3 ayant été mené par une formation interchambres pendant toute l'année 2025.

Cette évaluation, décidée à la suite d'une note de cadrage et de faisabilité délibérée par la cinquième chambre le 10 juillet 2024, a été conduite par une formation inter chambres composée des cinquième et sixième chambres de la Cour des comptes.

L'enquête a été notifiée le 3 avril 2024 à la direction générale de la cohésion sociale (DGCS), la direction de la sécurité sociale (DSS), la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), la délégation générale à l'emploi et la formation professionnelle (DGEFP), la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES), la direction générale du travail (DGT), la direction du budget (DB), la caisse nationale des allocations familiales (CNAF) et à la caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA). Une notification modificative a été adressée aux mêmes interlocuteurs le 17 septembre 2024 pour leur signifier que cette enquête prenait la forme d'une évaluation du dispositif de la prime d'activité au sens de l'article L. 111-13 du code des juridictions financières.

L'instruction, qui a débuté à partir du mois de septembre 2024, s'est déroulée en deux temps. Elle s'est concentrée, dans une première phase, sur les directions d'administration centrale et les têtes de réseaux des organismes gestionnaires chargées de la conception du dispositif, de son financement, de son pilotage et de sa gestion. Concernant la conception et le financement, les acteurs principalement sollicités ont été la DGCS, la DSS et la DREES. Concernant les têtes de réseaux des structures gestionnaires du dispositif, l'instruction a été conduite auprès de la CNAF ainsi que de la CCMSA. L'instruction s'est, dans un deuxième temps, portée sur le déploiement territorial de la prestation. À cet effet, six CAF ont été visitées, dont deux expérimentaient le projet de « solidarité à la source » (Bouches-du-Rhône, Jura, Pyrénées orientales, Seine-et-Marne puis dans un second temps, compte tenu du calendrier de l'expérimentation, Aube et Hérault) ainsi que la caisse de mutualité sociale agricole d'Île-de-France.

Cet examen de la conception, de la gestion et du déploiement de la prestation a donné lieu à un rapport délibéré par la formation interchambres qui a été contredit et a constitué le socle sur lequel les travaux évaluatifs se sont appuyés.

Conformément aux normes professionnelles de la Cour applicables aux évaluations de politique publique, un soin particulier a été apporté au recueil de l'avis des parties prenantes. Un comité d'accompagnement, composé de onze membres représentant les principales parties prenantes à la politique publique évaluée (cf. annexe n°5), a été constitué afin de se prononcer sur les principales étapes de l'évaluation. Il s'est réuni à quatre reprises de novembre 2024 à octobre 2025.

Un comité scientifique a également été constitué, composé de onze personnalités issues du monde académique et des services statistiques ministériels, et a été réuni à deux reprises pour éclairer la juridiction sur la méthode proposée par l'institut des politiques publiques pour tenter de mettre en évidence les éventuels effets emplois de la prime d'activité.

En effet, de manière complémentaire aux travaux conduits par la juridiction, l'Institut des politiques publiques (IPP) a conduit une évaluation des effets de la réforme de 2019 de la prime d'activité sur les comportements d'emploi, travaux co-financés par la Cour des comptes et la direction générale de la cohésion sociale (DGCS).

Deux sondages ont par ailleurs été réalisés, l'un auprès d'un échantillon d'employeurs, le second auprès d'un échantillon de bénéficiaires de la prime d'activité. Le premier, réalisé auprès d'un échantillon de 500 employeurs, a été confié à l'institut IPSOS dans le cadre d'une marché public interministériel. Le second, conduit par le pôle données de la Cour des comptes, a été réalisé par courriel auprès de 189 577 personnes tirés de manière aléatoire au sein du fichier des bénéficiaires de la prime d'activité de la CNAF. 6 519 personnes ont répondu à ce sondage. Un redressement de cet échantillon a ensuite été réalisé afin de le rendre représentatif de l'ensemble des bénéficiaires de la prime d'activité : l'échantillon a été redressé par calage sur marges (ou *raking*) afin de le rendre représentatif de la population de référence. Les variables utilisées pour le redressement sont : le genre, la tranche d'âge, la situation familiale (isolé sans enfant, avec un enfant, deux enfants, trois enfants, famille nombreuse ; idem pour les couples) et le département. Pour chaque modalité de ces variables, la proportion observée dans l'échantillon a été ajustée pour correspondre aux proportions connues dans la population.

Ces deux études visent notamment à mieux cerner le niveau de connaissance et de compréhension du dispositif par les acteurs mais aussi leur perception de ses effets, en particulier sur les comportements d'offre de travail.

Un travail de parangonnage des dispositifs mis en place dans sept pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), comparables à la France, a enfin été conduit.

⁂

Le projet de rapport a été préparé, puis délibéré le vendredi 13 mars 2026, par une formation interchambres, présidée par Mme Thibault, présidente de la 5ème chambre, et composée de Mmes Soussia et de Coincy, conseillères maîtres et présidentes de section, MM. Aulin et Grévoul, conseillers maîtres, Mme Caroli, conseillère maître, de M. Robert, conseiller référendaire, et de Mme Cotis, conseillère référendaire en service extraordinaire, en tant que rapporteurs, et, en tant que contre-rapporteur, de M. Oseredczuk, conseiller maître président de section.

Il a été examiné et approuvé, le 7 avril 2026, par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de Mme Carine Camby, doyenne des présidents de chambre, M. Hayez, rapporteur général, M. Meddah, Mme Mercereau, M. Lejeune, Mme Thibault, M. Cazé, présidentes et présidents de chambre de la Cour, M. Glimet, président par intérim de la chambre du contentieux, M. Albertini, M. Vught, M. Roux, Mme Daussin-Charpantier, Mme Renet et Mme Daam, présidentes et présidents de chambre régionale des comptes, et Mme Hamayon, Procureure générale, entendue en ses avis. Lors de l'examen de cette publication, Mme de Montchalin, Première présidente, a décidé de se déporter et n'a pas présidé cette séance.

⁂

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

Synthèse

L'évaluation de la prime d'activité prolonge les précédents travaux des juridictions financières sur les *minima* sociaux, en particulier celle du revenu de solidarité active (janvier 2022) et le rapport sur l'allocation aux adultes handicapés (novembre 2019). Associant les cinquième et sixième chambres de la Cour, cette évaluation a bénéficié de l'expertise d'un comité d'accompagnement constitué notamment d'économistes, de représentants d'organisations syndicale et patronale, et des principales directions d'administration centrales concernées.

La Cour s'est appuyée, pour établir ses conclusions et recommandations, sur des travaux de nature différente et complémentaire :

- un examen de la gestion de la prestation, conduit par la Cour ;
- une évaluation des effets de la réforme de 2019 de la prime d'activité sur les comportements d'emploi, réalisée par l'Institut des politiques publiques (IPP) à la demande de la Cour ;
- deux sondages réalisés, l'un auprès d'un échantillon d'employeurs, le second auprès d'un échantillon de bénéficiaires de la prime d'activité ;
- un parangonnage des dispositifs d'incitation à l'emploi dans huit pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

Le présent rapport intègre l'ensemble des conclusions de ces études et synthétise également les conclusions de travaux antérieurs quand il en existait, notamment sur les effets de la prime d'activité sur le niveau de revenu et de pauvreté de ses bénéficiaires.

⁂

Jusqu'en 2016, deux mécanismes d'incitation au retour à l'emploi coexistaient : la prime pour l'emploi (PPE), crédit d'impôt créé en 2001 et le volet « activité » du revenu de solidarité active (RSA), généralisé en 2009 en même temps que le « socle » du RSA, qui s'est substitué au revenu minimum d'insertion (RMI). Ces deux dispositifs présentaient des défauts importants (faible ciblage social et réactivité réduite pour la PPE, non-recours important pour le RSA activité).

Mise en place par la loi n° 2015-994 du 17 août 2015, la prime d'activité s'est substituée au volet « activité » du RSA et à la PPE à compter du 1er janvier 2016. Le législateur lui a assigné deux objectifs : inciter les travailleurs aux ressources modestes, qu'ils soient salariés ou non-salariés, à l'exercice ou à la reprise d'une activité professionnelle et soutenir leur pouvoir d'achat.

Gérée par la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) et par la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA), la prime d'activité mobilisait 10,6 Md€ de financement public assuré par l'État en 2024 et profitait à 4,81 millions de bénéficiaires. Elle est aujourd'hui la quatrième prestation sociale en montant soumise à des conditions de ressources après les aides au logement, le RSA et l'allocation aux adultes handicapés (AAH).

Si les effets de la prime d'activité, et en particulier ceux de la réforme de 2019[2], sur les revenus et la pauvreté sont bien documentés, notamment grâce aux travaux de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), le dispositif n'a, en dépit de son ampleur, jamais fait l'objet d'une évaluation de ses impacts sur l'emploi. L'importance budgétaire de la prestation, du soutien aux revenus qu'elle procure aux ménages qui en bénéficient, ainsi que l'absence d'étude conclusive à ce jour sur ses impacts en termes d'emploi, ont donc justifié que la Cour conduise une évaluation de politique publique de ce dispositif, en particulier de la réforme du dispositif intervenue en 2019.

La Cour a cherché, dans cette évaluation, à apporter des réponses aux trois questions évaluatives suivantes :

- les conditions pour que la prime d'activité remplisse les objectifs qui lui ont été assignés sont-elles réunies ?
- la prime d'activité permet-elle de soutenir les revenus des ménages modestes ?
- la prime d'activité permet-elle d'augmenter l'offre de travail de ces ménages ?

Pour mesurer l'atteinte de ce dernier objectif, l'étude évalue les effets de la réforme de 2019 de la prestation. La mesure de renforcement de la prestation votée en loi de finances initiale pour 2026, consistant à augmenter de 50 € en moyenne par mois le montant de prime d'activité pour les ménages qui gagnent entre 1 SMIC et 1,5 SMIC (cf. encadré au chapitre I), n'est, elle, pas incluse dans le périmètre de l'évaluation.

Il est précisé que cette évaluation ne traite pas des effets indirects induits par la prime d'activité et notamment de ses éventuels effets sur la dynamique salariale en raison des difficultés méthodologiques que soulèverait un tel travail.

Les conditions pour que la prime d'activité remplisse les objectifs qui lui ont été assignés sont-elles réunies ?

La première question évaluative porte sur les conditions préalables pour que la prime d'activité puisse atteindre les objectifs qui lui sont assignés. Ces conditions préalables sont en premier lieu la cohérence de la conception et du financement par rapport aux objectifs poursuivis, en deuxième lieu la bonne mobilisation du dispositif par les personnes éligibles, en troisième lieu l'accessibilité du dispositif et, enfin, la qualité de sa gestion notamment en termes de rapidité de réponse aux demandes, mais aussi de fiabilité de liquidation et de versement du juste droit.

La conception de la prime d'activité

La prime d'activité est une prestation sociale soumise à des conditions de ressources, ouverte aux personnes exerçant une activité professionnelle (salariée ou non), âgées de plus de 18 ans, de nationalité française ou titulaire depuis au moins cinq ans d'un titre de séjour autorisant à travailler.

[2] La réforme de la prime d'activité de 2019, intervenue à la suite de la crise des « gilets jaunes », a consisté à augmenter le montant de cette prestation *via* un renforcement du bonus individuel, qui en est l'une de ses composantes (+ 90 € par mois pour un travailleur célibataire rémunéré au niveau du SMIC à temps plein).

Elle est égale, d'une part, à un montant forfaitaire, calculé en fonction de la composition familiale du foyer du bénéficiaire et notamment du nombre d'enfants à charge, auquel est retranché l'ensemble des ressources du foyer et auquel est ajouté une fraction des revenus du travail du foyer (aujourd'hui égale à 59,85 %). Hors bonification individuelle, chaque euro issu du travail rapporte donc aujourd'hui 59,85 centimes.

À ce montant familialisé, c'est-à-dire assis sur les ressources de l'ensemble du foyer, peut s'ajouter, d'autre part, une bonification individuelle, calculée sur les revenus du travail du seul bénéficiaire, pour les personnes ayant des revenus du travail supérieurs à 50 % du salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC). Cette bonification vient augmenter l'intensité du gain au travail pour les personnes qui en bénéficient. Elle constitue la principale innovation de la prime d'activité par rapport au RSA activité. Ce bonus a été fortement revalorisé en 2019, à la suite de la crise des « gilets jaunes » (+ 90 € par mois pour un travailleur célibataire rémunéré au niveau du SMIC à temps plein).

Le caractère essentiellement familialisé du dispositif traduit l'objectif de soutien aux revenus des ménages modestes ; le traitement favorable des revenus du travail et la bonification individuelle doivent garantir qu'il est financièrement plus avantageux de travailler que de ne pas travailler.

Au total, le dispositif apporte des améliorations importantes par rapport au RSA activité. L'éligibilité des jeunes travailleurs de 18 à 24 ans, population particulièrement touchée par le chômage, doit permettre d'augmenter leur incitation à l'emploi. La mise en place d'une bonification individuelle a permis de renforcer les incitations à la bi-activité au sein des couples. Enfin, le fait de maintenir constant le montant des droits sur trois mois consécutifs apporte une stabilité bienvenue aux bénéficiaires, notamment aux plus précaires d'entre eux.

En dépit de ces avancées importantes, le dispositif souffre d'un manque de cohérence qu'il est ponctuellement possible d'atténuer, à budget constant, voire à moindre coût.

L'harmonisation du traitement des pensions alimentaires et de l'allocation de soutien familial (versée aux personnes seules ayant un ou plusieurs enfants à charge et ne percevant pas de pension alimentaire) pour le calcul de la prime d'activité, irait en ce sens.

La fin de l'éligibilité des apprentis et des retraités en cumul emploi-retraite, publics pour lesquels la prime d'activité ne joue pas de rôle incitatif à l'emploi, mais seulement une fonction de soutien aux revenus, permettrait également de renforcer la cohérence de la prestation. Cette mesure permettrait de réaliser des économies budgétaires de plus de 300 M€ par an.

Le financement

Les dépenses exécutées de prime d'activité atteignaient près de 10,6 Md€ en 2024 pour un total de 4,81 millions de bénéficiaires.

L'ampleur du dispositif a crû fortement depuis sa mise en place, en particulier sous l'effet de la réforme de 2019. Celle-ci a entraîné une augmentation importante de son nombre de bénéficiaires et de son coût budgétaire. D'un coût annuel de 5,6 Md€ pour 3,2 millions de bénéficiaires en 2018, la prestation est ainsi passée à un coût de 9,6 Md€ pour 4,5 millions de bénéficiaires en 2019.

Le coût de la prime d'activité a par ailleurs continué à augmenter au-delà de 2019, principalement sous l'effet de l'inflation et des conditions favorables sur le marché du travail dans la période qui a suivi la crise sanitaire.

La mobilisation du dispositif par les personnes éligibles et la question du non-recours

Pour apprécier le niveau de mobilisation de la prestation, il faut d'abord signaler une difficulté majeure : l'absence de données récentes sur le niveau du non-recours à la prestation, les dernières études conduites sur le sujet étant anciennes. En 2017, dans le cadre d'un travail d'évaluation de la mise en place de la prime d'activité[3], le niveau de non-recours avait été estimé à environ 30 %, ce qui constituait un grand progrès par rapport au RSA activité, prestation pour laquelle le non-recours approchait les 70 %. En 2019, à l'occasion de la réforme du dispositif, notamment sous l'effet de la large publicité dont la prime d'activité a fait l'objet à ce moment-là, un nombre important de nouveaux recourants déjà éligibles avant la réforme ont été recensés, soit un cinquième de l'augmentation totale (37 % de bénéficiaires supplémentaires, liés à la seule réforme), ce qui représente 243 000 bénéficiaires en plus sur 1,1 million dus à la réforme. Aucune indication plus récente sur le niveau exact du non-recours n'est disponible, mais la DREES a engagé des travaux sur le sujet dont les résultats sont attendus courant 2026.

La Cour recommande la redynamisation des dispositifs qui pourraient améliorer le recours à la prime d'activité, notamment ceux qui ont démontré leur efficacité comme les « rendez-vous des droits », et une meilleure mise en visibilité des simulateurs permettant d'estimer le gain procuré par la prime d'activité. Elle préconise aussi la mobilisation renforcée des informations contenues dans le dispositif de ressources mensuelles (DRM) et une exploration des données (*datamining*) améliorée pour mieux cibler des campagnes d'incitation auprès de potentiels non-recourants. Si ces mesures élèvent significativement le taux de recours, un reprofilage de la prime pourra être nécessaire pour garantir la maîtrise de la dépense.

Des indus encore importants que la mise en place de « la solidarité à la source » vise à contribuer à réduire

En matière de gestion, le délai de réponse aux demandes du bénéfice de la prime d'activité, qu'il s'agisse des premières demandes ou des renouvellements de droits, est satisfaisant bien qu'il soit nettement supérieur à l'objectif fixé par la convention d'objectifs et de gestion : il n'excède pas 30 jours pour les premières demandes et 3 jours pour les demandes de renouvellement.

En revanche, du fait de la nécessité jusqu'à une période récente pour les demandeurs de déclarer eux-mêmes et trimestriellement leurs ressources, le processus provoquait un phénomène massif d'indus lié en particulier à la difficulté pour les personnes à correctement identifier les ressources qu'elles doivent déclarer, phénomène qui a des effets négatifs sur le recours au droit. L'ampleur du phénomène pose problème tant aux gestionnaires chargés de recouvrer les sommes indûment perçues qu'aux bénéficiaires qui doivent rembourser les trop-perçus. Pour 2024, 1,8 million d'indus d'un montant moyen de 348 € ont été enregistrés par les CAF, indus qui font l'objet de procédures de recouvrement dans une grande majorité de situations. Cette difficulté est un obstacle majeur à la bonne perception de la prestation par les bénéficiaires.

[3] Direction générale de la cohésion sociale, *Rapport d'évaluation de la prime d'activité*, 2017.

En matière de gestion des prestations sociales, la réforme majeure qui vient d'être mise en œuvre, dite de « la solidarité à la source », est une évolution qui pourrait constituer une amélioration significative. Elle simplifie sensiblement la démarche des allocataires et sécurise les modalités de liquidation des prestations (RSA et prime d'activité). Cette réforme est censée contribuer à réduire le niveau des indus. S'il est trop tôt dans le cadre de la présente enquête pour en faire le bilan, le dispositif est désormais opérationnel et engendre peu de réclamations et de signalements justifiés (moins de 5 % des déclarations trimestrielles de ressources font l'objet d'un signalement), ce qui laisse entrevoir la possibilité d'une amélioration sur ce sujet à court terme.

La prime d'activité permet-elle de soutenir les revenus des ménages modestes ?

Pour l'objectif de « soutien du pouvoir d'achat » des personnes aux revenus modestes assigné à la prime d'activité, les travaux conduits par la DREES montrent que le dispositif a globalement permis d'atteindre l'objectif visé. En effet, la prime d'activité soutient davantage les personnes aux revenus modestes, à savoir celles situées dans les quatre premiers déciles de revenus : près de 30 % des ménages y perçoivent la prime d'activité, contre 18 % pour l'ensemble de la population et 11 % dans les six derniers déciles. La prime d'activité représente de 1,5 % à 3,2% des revenus disponibles pour les ménages des quatre premiers déciles, contre 0,7 % pour l'ensemble des ménages.

Pour les personnes qui perçoivent effectivement la prime d'activité, son poids dans leurs revenus est en réalité plus important que ce que suggèrent les données agrégées évoquées ci-dessus, car de nombreux ménages ne touchent pas la prime d'activité, dans tous les déciles (par exemple les ménages retraités ou les actifs sans emplois). Pour un couple dont l'une des personnes qui le constitue travaille et disposant de revenus équivalent à 0,5 SMIC, avec deux enfants, le montant de prime d'activité perçu représente 420 €, soit 20 % des revenus disponibles (c'est 459 € et près de 30 % pour le même foyer sans enfant).

En outre, la contribution de la prime d'activité à la réduction du niveau de pauvreté est significative : elle diminue de 1,3 point le taux de pauvreté de la population. La prime d'activité a, par ailleurs, un effet important sur l'intensité de la pauvreté monétaire, c'est-à-dire la distance au seuil de pauvreté ; elle a en revanche un moindre impact sur la pauvreté en conditions de vie, qui se mesure sur la base de privations ou du renoncement à certains biens de consommation, services ou équipements. Avec la prime d'activité, il n'y a plus de situation de pauvreté monétaire pour les personnes travaillant à temps plein et rémunérées au niveau du SMIC, même pour les familles monoparentales, et ce quel que soit le nombre d'enfants.

Deux problèmes persistent néanmoins. Des publics qui devraient logiquement, compte tenu de leur situation objective et de l'objectif d'incitation au travail, percevoir la prime d'activité ne la perçoivent cependant pas. Ceci concerne en particulier les familles avec trois enfants, du fait de la prise en compte des allocations familiales dans la base ressources de la prime d'activité, qui réduit fortement le niveau de la prime et donc l'incitation à l'emploi, sujet particulièrement sensible pour les familles monoparentales. En outre, le ciblage du dispositif sur les personnes aux revenus modestes est insuffisant, puisque la prime d'activité bénéficie aussi à des ménages disposant de revenus plus élevés, jusqu'à 1,5 SMIC (pour une personne célibataire sans enfant), ce qui singularise la France au sein des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques.

La prime d'activité permet-elle d'augmenter l'offre de travail des ménages modestes ?

Le premier objectif assigné à la prime d'activité est l'incitation à l'emploi des travailleurs modestes. Pour répondre à la question de savoir si le dispositif atteint cet objectif, la Cour a examiné successivement :

- le gain théorique au travail procuré par la prime d'activité, sur le fondement de cas-types ;
- les effets empiriquement mesurés de la prime d'activité, en s'appuyant sur les travaux de l'Institut des politiques publiques conduits à la demande de la Cour sur les effets de la réforme de 2019 ;
- la perception qu'ont les bénéficiaires des effets de la prime d'activité sur leur comportement d'emploi, sur le fondement des réponses au sondage conduit par la Cour.

Sur un plan théorique, des gains à l'emploi positifs dans la majorité des cas

Il est désormais bien établi que le système socio-fiscal français permet d'assurer un gain au travail dans la grande majorité des cas, c'est-à-dire que pour chaque euro supplémentaire de revenus professionnels, les individus voient leur revenu disponible augmenter. La mise en place du RSA activité en 2009, puis la création de la prime d'activité en 2016, ont donc permis de faire en sorte qu'il soit financièrement plus avantageux de travailler que de ne pas travailler dans la grande majorité des situations.

Si le gain au travail est positif dans la majorité des cas, il n'est cependant pas le même pour tout le monde. Le gain au travail varie en effet en fonction des autres prestations sociales perçues par le bénéficiaire de la prime d'activité, mais aussi, compte tenu du caractère familialisé de la prestation, en fonction du nombre d'enfants à charge ou encore de la nature des revenus du conjoint (selon que ces derniers ont la nature d'un revenu du travail ou d'un revenu de remplacement, le montant de prime d'activité est différent).

Le gain au travail des personnes percevant à la fois la prime d'activité et l'allocation aux adultes handicapés (AAH) peut même, à certains niveaux de salaire, être inexistant. Rétablir un gain au travail pour ces bénéficiaires suppose de considérer l'AAH, non comme un revenu professionnel, mais comme une prestation sociale, ne bénéficiant donc pas du traitement favorable appliqué aux revenus du travail. Une telle mesure permettrait de procurer des économies budgétaires de l'ordre de 225 M€ par an ; au regard de la situation des personnes concernées, elle pourrait devoir être compensée pour partie, dans des conditions préservant l'incitation à travailler. Écartée en loi de finances initiale 2026, cette mesure pourrait être envisagée de nouveau si le Gouvernement décidait à l'avenir de faire prévaloir l'objectif d'incitation à l'emploi sur celui de soutien au revenu.

Sur un plan empirique, des effets sur l'emploi de la réforme de 2019 difficiles à mettre en évidence

À la demande de la Cour, l'Institut des politiques publiques a conduit une évaluation des effets de la réforme de 2019 de la prime d'activité – qui faisait suite à la crise des « gilets jaunes » – sur les comportements d'offre de travail. Les résultats suggèrent que la réforme de 2019, si elle s'est traduite par une augmentation du montant de prime d'activité perçu, n'a pas eu d'impact observable sur le volume de l'emploi, et ce dans les différentes sous-populations analysées. Ceci est, au demeurant, cohérent avec le fait que cette réforme se présentait davantage comme un soutien au revenu des personnes, que comme une incitation au travail.

Elle ciblait du reste principalement les personnes percevant des revenus du travail supérieurs à 0,5 SMIC, potentiellement moins sensibles à une incitation que celles ayant de moindres revenus du travail.

Une prise en compte de la prime d'activité dans les comportements d'emploi limitée, selon les bénéficiaires eux-mêmes

Le sondage réalisé par la Cour auprès de bénéficiaires de la prestation montre qu'une majorité des personnes interrogées affirme ne pas chercher à anticiper les montants à percevoir ou ne pas réussir le faire, ce qui traduit une faible intelligibilité de la prestation. Près de 80 % des personnes interrogées affirment ne pas tenir compte de la prime d'activité dans leur comportement d'emploi.

Cette plus grande opacité est notamment due au fait que, dans l'arbitrage entre équité et simplicité, l'avantage a été donné à la première au détriment de la seconde. Ainsi, la recherche de la plus grande équité, qui se traduit notamment par le fait que la formule de calcul, le barème et la base ressources de la prime d'activité tiennent compte d'un grand nombre de particularités individuelles, s'est faite en partie au détriment de la clarté du dispositif.

Ces différents résultats appellent à accroître l'efficacité de la prime d'activité en matière d'emploi, en renforçant la clarté des incitations à travailler. Ce renforcement du message selon lequel il est financièrement plus avantageux de travailler que de ne pas travailler, y compris pour de faibles quotités de travail, pourrait passer par le fait de faire démarrer le bonus individuel au premier euro ou, de manière alternative, par le fait d'accroître le coefficient d'intéressement à l'activité (aujourd'hui fixé à 59,85 %). En tout état de cause, cette augmentation des incitations à l'emploi devrait être réalisée sans accroissement du coût global de la prestation.

⁂

Au terme de cette évaluation, les résultats de la prime d'activité sont contrastés. Deux succès importants doivent être notés. Elle a permis de soutenir les revenus des ménages dans des proportions importantes, les foyers situés dans les quatre premiers déciles de revenus disponibles en bénéficiant massivement. Sortent ainsi de la pauvreté tous les foyers dans lesquels les personnes travaillent à temps plein au SMIC, en particulier les familles monoparentales, quel que soit le nombre d'enfants. Elle a également permis, dans le prolongement des améliorations déjà apportées par le RSA activité, de mettre fin à la plupart des situations dans lesquelles « le travail ne paie pas ».

Trois faiblesses doivent cependant être relevées : un non-recours à la prestation encore massif, face auquel trop peu de moyens sont mobilisés ; un manque de cohérence du dispositif, notamment s'agissant des conditions d'éligibilité et de la base ressources de la prestation ; des effets observés sur l'emploi limités, sans doute pour partie en raison de l'opacité du dispositif.

Au vu de ces constats, la Cour formule six recommandations qui doivent permettre de remédier aux trois faiblesses évoquées ci-dessus.

Pour établir ces recommandations, la Cour a pris comme hypothèses de travail la stabilisation, voire la réduction du coût budgétaire de la prestation, et la priorisation donnée à l'objectif d'incitation à l'emploi. Dans la loi de finances initiale pour 2026, une approche différente a été retenue, celle d'un soutien au pouvoir d'achat au prix d'une forte augmentation des crédits alloués au dispositif. Le présent rapport met à disposition des pouvoirs publics des pistes de réforme que ceux-ci devront mobiliser s'ils décident de faire prévaloir les hypothèses de travail retenues par la Cour dans son évaluation.

Tableau n° 1 : synthèse des réponses apportées aux questions évaluatives et des recommandations

	Questions évaluatives	Réponses aux questions évaluatives	Recommandations
Chapitre 1er : Un instrument au service du pouvoir d'achat et de l'emploi, qui a connu un changement d'échelle avec la réforme de 2019	Les conditions pour que la prime d'activité remplisse les objectifs qui lui ont été assignés sont-elles réunies ?	Le dispositif apporte des améliorations importantes par rapport au RSA activité mais souffre d'un manque de cohérence, qu'il est ponctuellement possible d'atténuer.	Recommandation n° 1 : Mettre fin à l'éligibilité des apprentis et des retraités en cumul emploi-retraite. Recommandation n° 2 : Harmoniser le traitement des pensions alimentaires et de l'allocation de soutien familial pour le calcul de la prime d'activité.
Chapitre 2 : Un dispositif accessible, mais qui ne touche pas toutes les personnes éligibles et qui génère des indus importants		La dernière étude réalisée en 2017 a mis en évidence un taux de non-recours au droit proche de celui mis en évidence pour le RSA, de l'ordre de 30 %, ce qui constitue un obstacle à la pleine efficacité du dispositif. Les modalités de gestion de la prestation, sont satisfaisantes, celle-ci étant accessible et les demandes rapidement traitées. La difficulté pour les bénéficiaires de correctement identifier les montants à déclarer a en revanche été la cause d'un phénomène massif d'indus. La réforme de la solidarité à la source déployée totalement en 2025 vise entre autres à réduire ce phénomène.	Recommandation n° 3 : Mettre en place et systématiser les campagnes de communication ciblées en utilisant l'exploration des données (datamining) et remobiliser les dispositifs du type des « rendez-vous des droits ».
Chapitre 3 : Des effets significatifs sur les revenus des ménages modestes mais pas d'effets observables sur l'emploi	La prime d'activité permet-elle de soutenir les revenus des ménages modestes ?	Le dispositif est bien ciblé sur les personnes modestes (appartenant aux quatre premiers déciles de revenus), qui en bénéficient trois fois plus que les autres, et permet en général de soutenir de manière importante le niveau de leur revenu disponible. Il n'existe plus aujourd'hui de situation de pauvreté monétaire pour des personnes travaillant à temps plein et rémunérées au SMIC, quelle que soit la configuration familiale observée. Demeurent deux problèmes : l'absence de soutien (et donc d'incitation à l'activité) pour les personnes ayant plus de deux enfants, et l'insuffisance du ciblage sur les personnes modestes (le bénéfice de la prime d'activité est largement étendu, jusqu'à 1,5 SMIC pour une personne seule).	

	Questions évaluatives	Réponses aux questions évaluatives	Recommandations
	La prime d'activité permet-elle d'augmenter l'offre de travail des ménages ?	Il existe un gain théorique au travail dans la majorité des situations. Ainsi, depuis la mise en place du RSA en 2009, puis de la prime d'activité en 2016, il est financièrement plus avantageux de travailler que de ne pas travailler dans la grande majorité des cas, c'est-à-dire qu'un euro supplémentaire issu du travail se traduit effectivement par une hausse du revenu disponible. Pour autant, les évaluations empiriques conduites dans le cadre de cette évaluation ne mettent pas en évidence l'existence d'impacts de la prime d'activité sur l'emploi. L'étude conduite par l'Institut des politiques publiques à la demande de la Cour montre que la réforme de la prime d'activité de 2019 n'a pas eu d'effets observables sur l'emploi, selon. Les bénéficiaires de la prime d'activité affirment par ailleurs majoritairement ne pas tenir compte de la prime d'activité dans leur comportement d'emploi, selon le sondage réalisé par la Cour.	Recommandation n° 4 : Mettre fin au traitement dérogatoire de l'AAH pour le calcul de la prime d'activité afin de rétablir un gain au travail pour les bénéficiaires des deux prestations. Recommandation n° 5 : Mieux communiquer sur l'existence des simulateurs de droits de la CNAF, de la CCMSA et du site *Mes droits sociaux*. Recommandation n° 6 : Renforcer les incitations à l'emploi dès le premier euro de revenu du travail.

Source : Cour des comptes

Recommandations

1 Mettre fin à l'éligibilité à la prime d'activité des apprentis et des retraités en cumul emploi-retraite ; échéance : 2026 (*ministère du travail et des solidarités*).

2 Harmoniser le traitement des pensions alimentaires et de l'allocation de soutien familial pour le calcul de la prime d'activité ; échéance : 2027 (*ministère du travail et des solidarités*).

3 Mettre en place et systématiser les campagnes de communication ciblées en utilisant l'exploration des données (datamining) et remobiliser les dispositifs du type des « rendez-vous des droits » ; échéance : 2026 (*CNAF, CCMSA*).

4 Mieux communiquer sur l'existence des simulateurs de droits de la CNAF, de la CCMSA et du site Mes droits sociaux ; échéance : 2026 (*CNAF, CCMSA*).

5 Mettre fin au traitement dérogatoire de l'allocation aux adultes handicapés pour le calcul de la prime d'activité, afin de rétablir une incitation à travailler pour les bénéficiaires des deux prestations ; échéance : 2027 (*ministère du travail et des solidarités*).

6 Renforcer les incitations à l'emploi dès le premier euro de revenu du travail ; échéance : 2027 (*ministère du travail et des solidarités, CNAF, CCMSA*).

Introduction

La prime d'activité est une prestation sociale soumise à des conditions de ressources mise en place par la loi n° 2015-994 du 17 août 2015, en remplacement du volet « activité » du revenu de solidarité active (RSA) et de la prime pour l'emploi (PPE)[4]. Le législateur a assigné deux objectifs au dispositif : inciter les travailleurs aux ressources modestes[5], qu'ils soient salariés ou non-salariés, à l'exercice ou à la reprise d'une activité professionnelle et soutenir leur pouvoir d'achat.

Gérée par la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) et la Caisse centrale de mutualité sociale agricole (CCMSA), la prime d'activité mobilisait en 2024 près de 10,6 Md€ de financement public assuré par l'État et profitait à près de 4,81 millions de bénéficiaires.

Une prestation monétaire issue de la fusion de deux dispositifs

Jusqu'en 2016, deux mécanismes d'incitation au retour à l'emploi coexistaient : la prime pour l'emploi (PPE), crédit d'impôt crée en 2001, et le volet « activité » du RSA, généralisé en 2009 en même temps que le « socle » du RSA qui s'est substitué au revenu minimum d'insertion (RMI).

Ces deux dispositifs présentaient toutefois des défauts importants (faible ciblage social et réactivité réduite pour la PPE, non-recours important pour le RSA activité), qui ont justifié que le Gouvernement décide de les réformer et de créer la prime d'activité.

Au total, la prime d'activité emprunte un grand nombre de caractéristiques au RSA activité, mais elle s'en distingue sur trois aspects majeurs : les jeunes de 18 à 24 ans y sont éligibles ; elle inclut non seulement une part familialisée mais aussi une part individuelle, dont le montant est fonction des revenus professionnels du seul bénéficiaire et non de l'ensemble des membres du foyer ; enfin, à la différence du RSA activité, le montant du droit est stable sur un trimestre donné, les changements de situation n'étant, sauf exceptions, pas pris en compte en cours de trimestre.

[4] La prime d'activité fait partie, avec les prestations familiales, les aides au logement, les minima sociaux, de la Garantie jeunes, la prime d'activité et l'indemnité inflation, des prestations sociales dites non contributives, car elles sont versées sous condition de ressources mais sans condition de cotisation préalable. Les minima sociaux, qui garantissent à une personne ou à sa famille un revenu minimum, regroupent une douzaine de prestations monétaires, mais les quatre principales en termes d'effectifs (revenu de solidarité active, RSA ; allocation adultes handicapés, AAH ; allocation de solidarité spécifique, ASS et minimum vieillesse) concentrent 96 % des allocations versées.

[5] Dans le présent rapport, la notion de personnes modestes ou personnes aux revenus modestes est reprise de celle définie par la DREES (voir la publication annuelle Minima sociaux et prestations sociales par exemple) : il s'agit des personnes dont les revenus se situent sous le quatrième décile de niveau de vie, c'est-à-dire les 40 % des personnes dont le niveau de vie est le plus faible.

Un nombre de bénéficiaires et un poids budgétaire qui ont fortement crû à la suite de la réforme de 2019

En 2019, à la suite du mouvement des « gilets jaunes » et afin de soutenir le pouvoir d'achat des personnes rémunérées au voisinage du salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC), le Gouvernement a réformé la prime d'activité, en renforçant la partie individuelle de celle-ci (*i.e.* la bonification individuelle) à hauteur de 90 € par mois pour une personne seule rémunérée au SMIC, à temps plein.

En augmentant le nombre de personnes éligibles et le montant moyen de la prestation, la réforme a induit un changement d'échelle du dispositif : elle a conduit à augmenter de plus de 1,2 millions le nombre des bénéficiaires de la prime d'activité et à en accroître le coût budgétaire de près de 4 Md€ entre 2018 et 2019. En décembre 2024, le nombre de bénéficiaires de la prestation était de 4,81 millions, pour une dépense exécutée de 10,6 Md€ en 2024.

Des travaux antérieurs qui n'ont pas évalué le dispositif

Si des travaux nombreux, tant administratifs qu'académiques, ont traité de la prime d'activité dans la période récente, il n'existe pas en revanche d'étude conclusive sur les effets de la prime d'activité sur l'emploi. La seule tentative en ce sens, menée par l'Institut des politiques publiques dans le cadre des travaux d'évaluation de la stratégie de lutte contre la pauvreté confiée à France Stratégie, s'est avérée infructueuse, pour des raisons tenant d'une part à la méthode employée et d'autre part aux données disponibles à l'époque[6].

La question de la contribution de la prime d'activité aux gains de pouvoir d'achat est en revanche bien documentée, de même que la question de l'impact de la réforme de 2019 sur la réduction de la pauvreté monétaire, grâce aux travaux de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES). Ces estimations ont néanmoins été faites « toutes choses égales par ailleurs », c'est-à-dire sans tenir compte des effets de comportement sur le retour à l'emploi qu'aurait pu induire cette réforme.

Une évaluation de politique publique pour permettre d'apprécier les effets du dispositif sur l'emploi

L'importance budgétaire de la prime d'activité, l'ampleur du soutien aux revenus qu'elle procure aux ménages qui en bénéficient, ainsi que l'absence d'étude conclusive à ce jour sur ses impacts, justifient que la Cour conduise une évaluation de ce dispositif.

Cette question de l'efficacité de la prime d'activité se pose d'ailleurs aujourd'hui avec une acuité renouvelée dans le contexte du projet de loi sur « l'allocation sociale unifiée » (ASU), au sein de laquelle les bases ressources et les barèmes du RSA, de la prime d'activité et des aides au logement seraient harmonisées, qui devrait être examiné par le Parlement dans le courant de l'année 2026.

[6] La réforme de 2019 de la prime d'activité : analyse sur la possibilité de mesurer les effets sur l'emploi, octobre 2023.

Le périmètre de la présente évaluation et les questions évaluatives

Périmètre de l'enquête

L'étude se concentre sur l'atteinte des deux objectifs assignés à la prime d'activité, à savoir le soutien aux revenus des ménages modestes et l'incitation au retour et au maintien dans l'emploi.

Pour mesurer l'atteinte de ce deuxième objectif, elle évalue les effets de la réforme de 2019 de la prestation. La mesure de renforcement de la prestation votée en loi de finances initiale pour 2026, consistant à augmenter de 50 € en moyenne par mois le montant de prime d'activité pour les ménages qui gagnent entre 1 SMIC et 1,5 SMIC, n'est, elle, pas incluse dans le périmètre de l'évaluation.

Il est précisé que l'évaluation ne traite pas des effets indirects induits par le dispositif et notamment de ses éventuels effets négatifs sur la dynamique salariale. Elle ne traite pas non plus des interactions entre la prime d'activité et la politique d'exonération de cotisations sociales sur les bas salaires, bien que cette dernière joue un rôle en matière d'augmentation de la demande de travail.

Questions évaluatives et travaux conduits par la Cour

Trois questions évaluatives ont été identifiées.

La première porte sur les conditions nécessaires pour que la prime d'activité remplisse les objectifs qui lui ont été assignés (cohérence de la conception du dispositif, ampleur du non-recours, qualité de la gestion du dispositif).

La deuxième porte sur la réalité du soutien au pouvoir d'achat des ménages ayant des revenus d'activité modestes et la contribution du dispositif à la lutte contre la pauvreté laborieuse.

La troisième porte sur l'efficacité du dispositif en matière d'incitation au retour ou au maintien en emploi des bénéficiaires.

Le présent rapport intègre l'ensemble des conclusions des travaux conduits dans le cadre de la présente évaluation ainsi que les conclusions de travaux antérieurs quand il en existait, notamment sur l'effet de la prime d'activité sur le niveau de revenu et de pauvreté des bénéficiaires.

Il comporte trois parties. La première porte sur la conception du dispositif et son financement, la deuxième sur ses modalités de gestion et sa bonne compréhension par les potentiels bénéficiaires, conditions préalables à l'efficacité du dispositif (réponses à la question évaluative n° 1). La troisième partie porte sur les effets de la prime d'activité sur le soutien aux revenus et l'offre de travail (réponses aux questions évaluatives n° 2 et 3).

Enfin, le rapport formule plusieurs propositions d'évolution de la prime d'activité, visant notamment à renforcer les incitations à l'emploi. Pour établir celles-ci, la Cour a pris comme hypothèses de travail la stabilisation, voire la réduction du coût budgétaire de la prestation, et la priorisation donnée à l'objectif d'incitation à l'emploi.

Dans la loi de finances initiale pour 2026, une approche différente a été retenue, celle d'un soutien au pouvoir d'achat au prix d'une forte augmentation des crédits alloués au dispositif. Le présent rapport met à disposition des pouvoirs publics des pistes de réforme que ceux-ci devront mobiliser s'ils décident de faire prévaloir les hypothèses de travail retenues par la Cour dans son évaluation.

Chapitre I

Un instrument au service du pouvoir d'achat et de l'emploi, qui a connu un changement d'échelle avec la réforme de 2019

La prime d'activité est un dispositif destiné à augmenter le pouvoir d'achat des travailleurs modestes et à inciter à l'activité. Elle a connu un développement significatif, à la fois en termes de nombre de bénéficiaires et de dépenses budgétaires, à la suite de la réforme de 2019, dans une logique de soutien aux revenus.

Ce chapitre analyse la conception et le financement de la prime d'activité et apporte des éléments de réponse à la première question évaluative portant sur les conditions préalables nécessaires pour que la prestation puisse atteindre les objectifs qui lui sont assignés.

I - Des choix de conception qui reflètent la dualité des finalités assignées au dispositif

Avant la création de la prime d'activité, deux dispositifs d'incitation au retour à l'emploi coexistaient : d'une part la prime pour l'emploi (PPE), crédit d'impôt créé en 2001, et d'autre part le volet « activité » du RSA, généralisé en 2009.

Les deux dispositifs présentaient des défauts majeurs. Le RSA activité souffrait d'un taux important de non-recours. De plus, les jeunes de moins de 25 ans, particulièrement touchés par le chômage, n'y étaient pas éligibles. De son côté, la prime pour l'emploi (PPE) était jugée peu efficace en raison d'un manque de réactivité (son versement pouvait ainsi intervenir jusqu'à dix-huit mois après la reprise d'activité) et d'une trop grande dispersion de ses moyens. Par ailleurs, son barème largement individualisé conduisait au faible ciblage social de cette prestation, qui pouvait bénéficier à une personne aux revenus individuels modestes vivant au sein d'un foyer aisé.

Le Gouvernement a réformé ces instruments à l'occasion de l'élaboration du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale adopté en 2013. La mise en place d'une exonération de cotisations sociales salariales sur les bas revenus (tout en maintenant le RSA activité) avait été dans un premier temps envisagée, mais ce dispositif a été censuré par le

Conseil constitutionnel, qui a considéré que la réduction de cotisations salariés envisagée aurait instauré une rupture d'égalité entre les assurés sociaux puisque les droits à prestation auraient été maintenus pour l'ensemble des assurés, alors même qu'une partie de ceux-ci n'auraient plus contribué au financement de ces prestations[7]. C'est dans ce contexte que la loi n °2015-994 du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi a institué la prime d'activité, un dispositif prenant la forme d'une prestation soumise à des conditions de ressources, qui se substitue au RSA activité et à la PPE.

Le législateur[8] a assigné deux objectifs à cette prestation : « *inciter les travailleurs aux ressources modestes, qu'ils soient salariés ou non-salariés, à l'exercice ou à la reprise d'une activité professionnelle » et « soutenir leur pouvoir d'achat* ». La prime d'activité doit donc, d'une part, permettre qu'un euro de revenu supplémentaire issu du travail ne se traduise pas par une réduction d'un euro de prestation sociale.

D'autre part, la prime d'activité a été conçue prioritairement pour améliorer le pouvoir d'achat des travailleurs modestes, et non les travailleurs les plus pauvres. Ainsi, la ministre des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes, Marisol Touraine, lors de son audition par la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale, avait indiqué au sujet de la prime d'activité : « *Certes, il y a des situations de précarité auxquelles il faut répondre et c'est précisément là l'enjeu de ce plan [le plan pauvreté] ; mais la prime d'activité n'a pas pour objet d'apporter un complément de revenu aux gens les plus pauvres, mais un complément de revenu et un soutien à l'insertion dans l'activité à des gens qui ne comptent pas nécessairement parmi les plus pauvres. Le public direct visé, je le répète, est celui dont les revenus se situent entre 0,5 et 1,2 SMIC* ».

Le fait que la prime d'activité poursuive deux objectifs – le soutien au pouvoir d'achat des travailleurs modestes et l'incitation à la reprise ou au maintien dans l'emploi – ne constitue pas, en soi, une faiblesse du dispositif ni une contradiction avec les enseignements de la théorie économique[9] selon lesquels pour atteindre efficacement un ensemble d'objectifs de politique économique indépendants, il faut au moins autant d'instruments de politique indépendants que d'objectifs indépendants. Dans le cas de la prime d'activité, les deux objectifs ne sont pas indépendants puisqu'une même variable – l'amélioration du gain au travail – agit simultanément sur l'emploi et le pouvoir d'achat des travailleurs. Cette interdépendance laisse penser qu'un seul instrument pourrait, en théorie, suffire pour atteindre les deux objectifs.

A - Une prestation destinée aux travailleurs modestes

Les conditions d'éligibilité à la prime d'activité reposent sur le triptyque suivant : a) l'exercice d'une activité professionnelle, salariée ou non, b) le respect de conditions d'âge, de résidence, de nationalité ou de droit au séjour, c) le respect de conditions de revenus.

[7] Décision n° 2014-698 DC du 6 août 2014.
[8] Article L. 841-1 du code de la sécurité sociale.
[9] Cf. en ce sens les travaux de l'économiste Jan Tinbergen (*On the theory of economic policy*, 1952).

1 - L'exercice d'une activité professionnelle

Le droit à la prime d'activité est en premier lieu subordonné au fait d'exercer une activité professionnelle, salariée ou non. Les fonctionnaires et les travailleurs indépendants sont ainsi éligibles au dispositif.

Cette condition d'activité professionnelle tient au fait que la prime d'activité vise à inciter : i) les personnes qui ne sont pas encore sur le marché du travail à y entrer, ii) les personnes qui sont déjà sur le marché du travail à travailler davantage, iii) les personnes qui hésitent à sortir du marché du travail à rester en emploi.

2 - Les conditions tenant à l'âge, la résidence, la nationalité ou au droit au séjour

Le droit à la prime d'activité est subordonné au respect de plusieurs autres conditions : résider en France de manière stable et effective, être âgé de plus de 18 ans, être français ou titulaire depuis au moins cinq ans d'un titre de séjour autorisant à travailler.

Le fait que les personnes de 18 à 24 ans soient éligibles, à la différence de ce qui prévalait pour le RSA activité, reflète l'objectif de leur permettre de mieux s'insérer sur le marché du travail et de soutenir leur pouvoir d'achat.

L'examen des publics éligibles montre deux catégories de population – les apprentis et les retraités en cumul emploi-retraite – pour lesquelles l'éligibilité est injustifiée dans la mesure où, les concernant, la prime d'activité ne joue qu'un rôle de soutien aux revenus et ne constitue pas une incitation financière à l'emploi.

a) Les apprentis

Les élèves, étudiants ou apprentis, âgés de 18 ans ou plus, peuvent bénéficier de la prime d'activité s'ils perçoivent des revenus d'activité supérieurs, chaque mois du trimestre de référence, à un montant fixé par décret, équivalent à 0,78 SMIC[10], ou s'ils sont des parents isolés. Environ 135 000 apprentis et 38 000 étudiants percevaient la prime d'activité en décembre 2024, ce qui représente une dépense d'environ 328 M€ par an (257 M€ pour les apprentis, 71M€ pour les étudiants)[11].

Si le projet initial du Gouvernement était d'exclure ces publics du bénéfice de la prestation, la loi du 17 août 2015, qui a institué la prime d'activité, les a *in fine* rendus éligibles au motif que « *certains élèves, étudiants et apprentis ont une rémunération proche d'un temps plein et sont à ce titre davantage des travailleurs qui par ailleurs poursuivent des études que des personnes en formation initiale (...)* [12]». Or, la prime d'activité ne peut, s'agissant des apprentis, jouer aucun rôle incitatif dans la mesure où leur cursus leur impose de travailler. Par ailleurs, les apprentis ne peuvent pas augmenter leur offre de travail puisque le reste de leur temps est consacré à leurs études. Seul l'objectif de soutien au revenu peut donc, par construction, être atteint. L'éligibilité des apprentis à la prime d'activité ne permettant pas de répondre au second objectif d'incitation à l'offre de travail, elle devrait être réexaminée.

[10] L'article R. 512-2 du code de la sécurité sociale fixe ce plafond à 55 % du SMIC horaire brut, multiplié par 169, ce qui équivaut à environ 0,78 SMIC mensuel net. Ce seuil a été défini en référence au plafond de rémunération au-delà duquel un enfant n'est plus considéré à charge au sens des prestations familiales.

[11] Données CNAF.

[12] Exposé sommaire de l'amendement du Gouvernement déposé en commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale.

b) Les retraités en cumul emploi-retraite

Les conditions d'éligibilité à la prime d'activité ne prévoient pas de limite d'âge pour bénéficier du dispositif. Les personnes en situation de cumul-emploi-retraite peuvent donc théoriquement bénéficier de la prime d'activité, à condition de percevoir une pension de retraite peu élevée[13] et dans la limite d'un plafond de revenus professionnels.

Le nombre de bénéficiaires de la prime d'activité en cumul emploi-retraite n'est pas connu de la CNAF. Environ 40 000 personnes pourraient être concernées en 2023 pour une dépense totale annuelle de 87 M€ environ, en faisant l'hypothèse que le quart des bénéficiaires de la prime d'activité de plus de 60 ans sont en cumul emploi-retraite et que ces personnes perçoivent l'équivalent du montant moyen mensuel égal à 183 €.

Pour ces bénéficiaires, la prime d'activité joue, là encore, un seul rôle de soutien aux revenus, mais elle n'a pas pour fonction de rendre le travail plus attractif. La direction générale de la cohésion sociale fait observer que la fonction de soutien au revenu justifie à elle seule l'éligibilité de ces publics. Malgré cette position de l'administration, la Cour considère quant à elle que l'éligibilité à la prime d'activité n'est pas justifiée dès lors que la prestation ne peut pas remplir l'un des deux objectifs qui lui sont assignés, en l'occurrence celui d'inciter à l'activité.

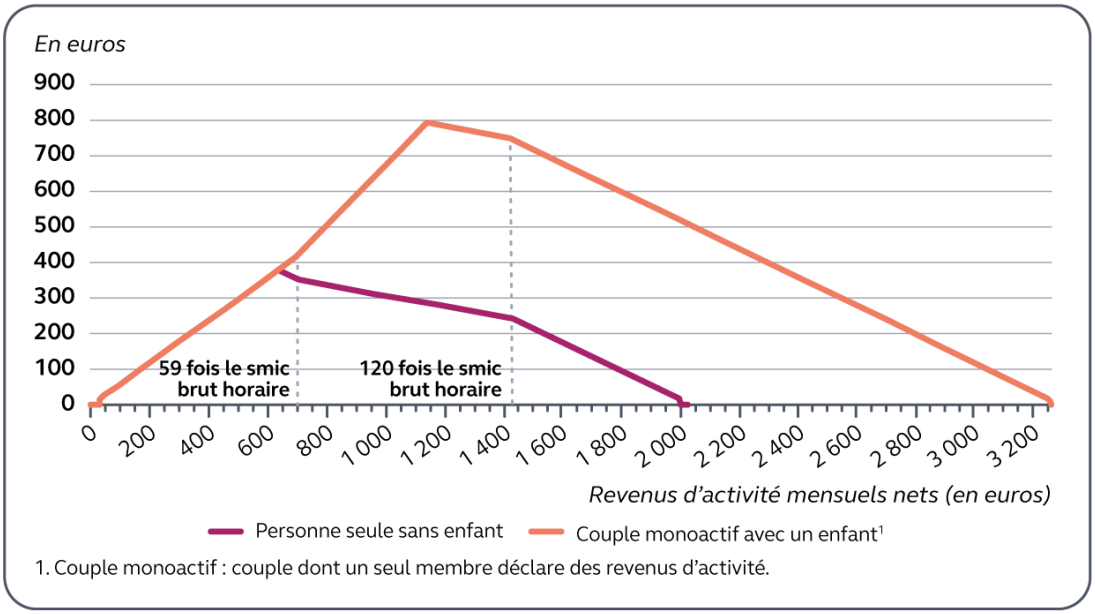
3 - Les conditions de ressources

Pour une personne seule, locataire, sans autres ressources que des revenus d'activité et les aides au logement, le « point de sortie » de la prime d'activité, c'est-à-dire le niveau de revenu au-delà duquel la prestation n'est plus versée, se situe à 1 998 € mensuels nets au 1er avril 2025, soit 1,4 fois le SMIC net à temps plein (35 heures).

Pour un couple avec un enfant dont un seul conjoint travaille, locataire, sans autres ressources que des revenus d'activité et les aides au logement, il se situe à 3 260 € nets, soit 2,3 fois le SMIC (cf. graphique n° 1).

[13] Les pensions de retraite / avantages de vieillesse sont pris en compte dans la base ressources de la prime d'activité, en tant que revenus de remplacement. À la différence de la catégorie des revenus professionnels, qui sont pris en compte avec un abattement, les revenus de remplacement sont intégrés en totalité dans la base ressources.

Graphique n° 1 : montant mensuel de la prime d'activité, au 1er avril 2025, selon le revenu d'activité et la situation familiale d'un foyer ayant pour uniques ressources des revenus d'activité



Source : DREES, Minima sociaux et prestations de solidarité, Edition 2025
Note : En dessous de 15 €, la prime d'activité n'est pas versée. Ce schéma prend en compte ce seuil de versement.
Lecture : Une personne seule sans enfant avec un revenu d'activité mensuel net de 705 €, et sans autres ressources, perçoit 351 € de prime d'activité par mois.

Des dispositifs comparables dans la plupart des pays de l'OCDE

Depuis le début des années 2000, de nombreux pays de l'OCDE ont, dans un contexte de persistance de la pauvreté des personnes qui travaillent et des obstacles structurels rencontrés sur le marché du travail par la main-d'œuvre faiblement qualifiée, introduit des dispositifs de complément de revenu à destination des « travailleurs pauvres » destinés à faire en sorte qu'il soit financièrement plus avantageux de travailler que de ne pas travailler. Ces dispositifs font désormais partie intégrante des systèmes de protection sociale. Après avoir été pendant plusieurs décennies l'apanage des pays anglo-saxons (États-Unis et Royaume-Uni en particulier), ces dispositifs se sont depuis vingt-cinq ans largement développés au-delà.

Ces prestations liées à l'exercice d'un emploi ont pour objectif de soutenir financièrement les travailleurs à bas revenus et de lutter contre « les trappes à inactivité ». En effet, lorsque la reprise d'un emploi n'offre qu'un gain net limité, notamment si chaque unité monétaire gagnée entraîne une diminution équivalente ou quasi-équivalente des prestations sociales ou une augmentation équivalente ou quasi-équivalente des impôts et cotisations sociales, l'incitation à l'augmentation de l'offre de travail s'en trouve limitée. Le soutien offert par les prestations liées à l'exercice d'un emploi permet de maintenir un écart significatif entre les revenus d'une personne en emploi et ceux dont elle disposerait si elle restait sans emploi.

Le plus souvent, ces dispositifs poursuivent un double objectif : le soutien aux bas revenus et l'incitation à l'activité. Toutefois, l'importance relative accordée à ces deux finalités varie selon les pays, soit *de jure*, soit *de facto*.

Un premier groupe de pays fait du soutien aux revenus une priorité. Dans ce modèle, on observe que l'éligibilité repose le plus souvent sur le niveau de revenu des ménages ainsi que sur la présence d'enfants, soit que cette dernière soit une condition de l'éligibilité au dispositif (Irlande, Nouvelle-Zélande, par exemple), soit, qu'elle constitue un critère déterminant le montant de prestation (États-Unis par exemple).

A contrario, les pays qui ont mis en place des dispositifs qui ne tiennent pas compte des charges de famille, ni au stade de l'éligibilité, ni au stade du calcul du montant de la prestation, ont fait de l'incitation à l'activité une priorité, par rapport au soutien aux revenus. L'exemple suédois en est le meilleur exemple. Créé en 2007, le *Jobbskatteavdrag* suédois est un crédit d'impôt non remboursable (qui ne donne pas lieu à remboursement si le crédit excède le montant de l'impôt), conçu pour augmenter l'incitation à travailler, en particulier pour les travailleurs à bas salaires, les seniors et certaines populations éloignées de l'emploi. Il s'agit d'un dispositif individualisé (qui ne tient pas compte du revenu global du ménage ni de la situation familiale), calculé sur la base des seuls revenus du travail. Le *Jobbskatteavdrag* est aujourd'hui versé à la quasi-totalité des personnes ayant un revenu du travail imposable en Suède (près de neuf adultes actifs sur dix en bénéficient).

B - Une base ressources très large, avec l'objectif de cibler efficacement les ménages modestes, mais qui gagnerait à être plus simple et plus équitable

La base ressources de la prime d'activité est particulièrement large, à l'instar de celle du RSA, dont elle est proche, afin d'appréhender la situation économique réelle du foyer et ainsi cibler de manière adéquate les ménages dont les revenus sont modestes : elle inclut notamment les revenus professionnels, les revenus de remplacement (allocations chômage, pensions de retraite, etc.), la plupart des prestations sociales, les revenus du capital, les avantages en nature.

En sont toutefois exclues, par exception, trente-neuf allocations et majorations[14] parmi lesquelles la prime à la naissance, le complément de libre choix du mode de garde, l'allocation décès servie par France Travail.

L'analyse de la base ressources de la prime d'activité appelle deux types de critiques. D'une part, cette base ressources, certes proche de celle du RSA mais qui s'en distingue néanmoins sur plusieurs points, ne favorise pas la cohérence d'ensemble de ces aides. La mise en place de « l'allocation sociale unifiée » (ASU), qui repose sur une harmonisation des bases ressources et une convergence des barèmes de la prime d'activité, du RSA et des aides au logement (cf. encadré ci-dessous) devrait, si elle est adoptée, permettre de renforcer la cohérence d'ensemble de ces prestations.

[14] Article R.844-5 du code de la sécurité sociale.

Du revenu universel d'activité à l'allocation sociale unifiée

À l'occasion du lancement de la stratégie de lutte contre la pauvreté en septembre 2018, le Président de la République a appelé de ses vœux la mise en place d'un revenu universel d'activité (RUA) afin de garantir à chacun « *un filet de sécurité de l'État qui soit simple, équitable et transparent* ». Des travaux administratifs et une concertation ont été engagés entre février 2019 et avril 2020 afin de préfigurer ce que pourrait être le RUA. Un rapport en ce sens, qui n'a pas été rendu public, a ainsi été remis par le Rapporteur général à la réforme du RUA, Fabrice Lenglart, au Premier ministre en janvier 2022.

Ce projet, vaste et complexe, a été abandonné au profit de la création d'une « allocation sociale unifiée » (ASU), concentré sur les trois prestations sociales que sont le RSA, la prime d'activité et les aides au logement. L'ASU ne constituerait pas une fusion en tant que telle des trois dispositifs, mais une harmonisation de leurs bases ressources et une convergence de leurs barèmes. Un tel rapprochement viserait à améliorer la clarté du système de prestations sociales, à mieux garantir l'équité dans le traitement des situations, à mieux lutter contre la pauvreté et à s'assurer qu'il est financièrement plus avantageux de travailler plutôt que de ne pas travailler. Le projet de loi créant l'allocation de solidarité unifiée devrait être examinée par le Parlement courant 2026.

En parallèle, un chantier de simplification de l'accès au droit, au travers d'un dispositif dit de « solidarité à la source » a été mis en œuvre. Ainsi, depuis le 1er février 2024, le « montant net social » (MNS), affiché sur les bulletins de paie et les relevés de prestations sociales doit être obligatoirement déclaré dans les déclarations trimestrielles de prime d'activité et de RSA. Depuis le 1er mars 2025, après une première phase d'expérimentation dans cinq départements, cette donnée est préremplie dans les déclarations trimestrielles de ressources de RSA et de prime d'activité, ce qui doit permettre de sécuriser les droits à prestations et faciliter les déclarations des bénéficiaires.

D'autre part, la base ressources de la prime d'activité présente des disparités dans la prise en compte de certaines ressources dont l'objet est pourtant comparable. Ainsi en va-t-il de la dissymétrie de traitement entre les pensions alimentaires et l'allocation de soutien familial (ASF), prestation perçue par les parents isolés ne pouvant bénéficier du soutien financier du parent « non gardien » : les pensions alimentaires ne sont pas déduites de la base ressources de la prime d'activité, tandis que l'allocation de soutien familial doit être partiellement déduite. Au-delà du problème d'équité que cette disparité de traitement introduit, elle contribue à l'opacité de la prime d'activité.

L'option la plus cohérente pour harmoniser le traitement de ces deux types de revenus pour le calcul de la prime d'activité consisterait à prendre en compte la totalité de l'ASF dans la base ressources de la prime d'activité, en s'alignant sur le traitement des pensions alimentaires. Une telle mesure permettrait, selon les estimations de la Cour, d'obtenir des économies budgétaires de l'ordre de 500 M€, mais aurait un impact sensible sur des ménages par ailleurs souvent en difficulté[15]. En sens inverse, l'option qui consisterait à neutraliser les pensions alimentaires pour le calcul de la prime d'activité, aurait un coût d'environ 430 M€ selon l'estimation réalisée dans le rapport d'évaluation de la réforme de la prime d'activité de 2019[16] (cf. encadré ci-dessous). Ce coût serait encore plus élevé en tenant compte de la neutralisation parallèle de la totalité de l'ASF qu'il conviendrait symétriquement de conduire. Malgré tout, une plus grande équité de traitement doit être recherchée tout en maîtrisant le coût global de la prestation.

[15] En décembre 2023, 326 000 bénéficiaires de la prime d'activité percevaient également l'ASF.

[16] DGCS, DREES, CNAF, CCMSA, *Évaluation de la revalorisation exceptionnelle de la prime d'activité*, juillet 2019, rapport non public.

La prise en compte des pensions alimentaires dans le calcul de la prime d'activité

La déduction des pensions alimentaires de la base ressources de la prime d'activité est régulièrement envisagée depuis la création de la prime d'activité compte tenu de la prévalence de la pauvreté dans les foyers monoparentaux et de la part importante de ces publics au sein des bénéficiaires de la prime d'activité. Plusieurs amendements parlementaires avaient ainsi été déposés en ce sens au moment de l'examen de la loi du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi qui a institué la prime d'activité, mais n'avaient pas été adoptés.

En 2019, le rapport d'évaluation de la réforme de la prime d'activité préconisait de maintenir la prise en compte des pensions alimentaires dans la base ressources de la prime d'activité, notamment en raison du coût élevé d'une telle exclusion. Il estimait en effet que le coût budgétaire annuel de la neutralisation des pensions alimentaires s'élevait à 430 M€ pour l'année 2019. Le rapport relevait en outre que cette estimation était de nature à minorer significativement le coût budgétaire de la mesure car elle n'incluait ni le coût de l'entrée de nouveaux bénéficiaires dans le dispositif du fait de cette mesure, ni le coût de la neutralisation parallèle de la totalité de l'ASF. Elle n'incluait *a fortiori* pas non plus le coût de la neutralisation des pensions alimentaires et de l'ASF dans la base ressources du RSA, parallélisme qui s'imposerait aujourd'hui dans le contexte de la convergence des bases ressources.

À l'inverse de ces recommandations, le Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (HCFEA)[17] préconisait en 2020 de réviser les modalités de prise en compte des pensions alimentaires et de l'ASF dans les barèmes sociaux et fiscaux, et notamment dans celui de la prime d'activité, considérant que la pension alimentaire est une participation du parent non gardien aux dépenses pour ses enfants, et non un transfert de revenus entre les ménages des deux parents séparés. Le HCFEA envisageait deux pistes de réformes : 1. Exclure les pensions alimentaires et l'ASF des bases ressources des prestations sociales et du revenu imposable. Cette option n'a pas été chiffrée dans le rapport du HCFEA. 2. Abattre les pensions alimentaires d'un montant équivalent à l'ASF dans les bases ressources du RSA, de la prime d'activité et des aides au logement, voire, dans une option plus ambitieuse, dans les bases ressources de l'ensemble des prestations sociales et dans le revenu imposable. La première sous-option aurait un coût budgétaire de 910 M€ par an, la seconde de 1,02 Md€ par an, selon le HCFEA.

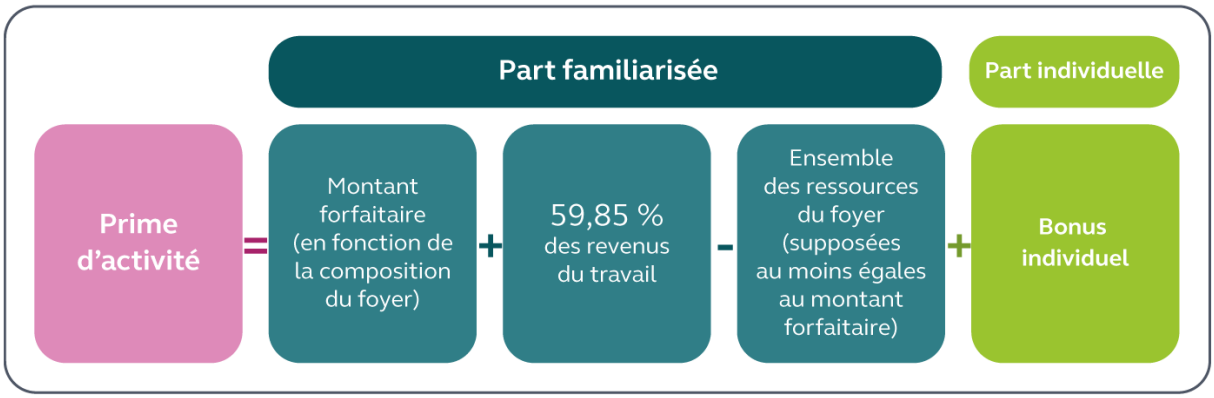
C - Un mode de calcul qui combine une double logique d'incitation à l'activité et de soutien au pouvoir d'achat

Le calcul de la prime d'activité comprend deux éléments (cf. schéma n° 1) : une part familialisée (comme c'était le cas du RSA activité) et une part individuelle – le bonus individuel – dont le montant dépend des revenus du travail du seul bénéficiaire. Le choix d'un dispositif essentiellement familialisé s'explique par la volonté de mieux cibler les ménages modestes et de lutter plus efficacement contre la pauvreté. Ainsi, les personnes ayant des revenus modestes au sein de foyers aisés[18] ne sont pas éligibles à la prestation.

[17] HCFEA, *Les ruptures de couple avec enfants mineurs*, dossier adopté le 21 janvier 2020.

[18] Par exemple, une personne très faiblement rémunérée en couple avec une personne ayant des revenus très élevés n'est pas éligible à la prestation.

Schéma n° 1 : les composantes de la prime d'activité



Source : Cour des comptes

1 - Une part familialisée, dont l'objet est à la fois de soutenir financièrement les ménages modestes et d'inciter à l'activité

La part familialisée de la prime d'activité est égale à un montant forfaitaire[19], lui-même fonction de la configuration familiale et majoré sous certaines conditions[20], dont est retranché l'ensemble des ressources du foyer[21] (revenus du travail, revenus de remplacement et prestations sociales entrant dans l'assiette des ressources dont les aides au logement[22], les revenus du capital, etc.), et auquel s'ajoute une fraction (59,85 %) des revenus du travail du foyer.

Hors bonification individuelle, chaque euro issu du travail rapporte donc 59,85 centimes. Il est à noter que ce coefficient avait été initialement fixé à 62 % comme pour le RSA activité, avant d'être ramené à 61 % en 2018[23] puis à 59,85 %[24] en 2025, dans une logique de réduction de la dépense, au prix d'une réduction du gain au travail.

[19] Le montant forfaitaire s'élève à 633,21 € au 1er avril 2025 pour une personne seule sans enfants. Il est revalorisé (en même temps que le montant maximum du bonus individuel) par décret le 1er avril de chaque année en tenant compte de l'évolution de la moyenne annuelle des prix à la consommation, hors tabac, calculée sur les douze derniers indices mensuels de ces prix publiés par l'INSEE l'avant-dernier mois qui précède la date de revalorisation.

[20] Le montant forfaitaire peut être temporairement majoré dans le cas d'un parent isolé assumant la charge d'un ou de plusieurs enfants ou bien dans le cas d'une femme enceinte isolée. La majoration est accordée pour une durée maximale de 12 mois, continus ou discontinus, au cours d'une période de 18 mois à compter de la date à laquelle les conditions d'ouverture du droit sont réunies. Toutefois, la durée de la période de majoration est prolongée jusqu'aux 3 ans du plus jeune enfant à charge.

[21] Ces ressources sont réputées être au moins égales au montant forfaitaire. En d'autres termes, le maximum entre le montant forfaitaire et les ressources du foyer est soustrait à la somme.

[22] Les aides au logement sont prises en compte dans la base ressources dans la limite d'un forfait logement qui dépend de la taille du ménage. Ce même montant est également ajouté à la base ressources des foyers propriétaires de leur résidence principale (sans charge de remboursement) ou logées à titre gratuit.

[23] Décret n° 2018-836 du 3 octobre 2018.

[24] Décret n° 2025-292 du 29 mars 2025.

2 - Une part individuelle, revalorisée en 2019, avec l'objectif d'apporter un surcroît de gain au travail et de favoriser la bi-activité au sein des couples

a) Un bonus individuel pour inciter à la bi-activité au sein des couples

La prime d'activité, à la différence du RSA activité, comprend également une part individuelle fonction des revenus professionnels de chacun des travailleurs du foyer (et non des revenus professionnels de la totalité des membres du foyer), avec l'objectif de favoriser la bi-activité au sein des couples, le traitement favorable des revenus du travail décrit ci-dessus s'appliquant à l'ensemble des revenus du ménage et ne permettant pas de différencier le revenu du travail propre à chaque membre du couple. Cette bonification a donc pour objet de renforcer le gain au travail porté par la partie familialisée du dispositif.

Ce bonus est nul en dessous de 0,5 SMIC et croît ensuite linéairement avec le niveau de salaire jusqu'à un montant maximal dont la progression est fixée chaque année par décret (en même temps que le montant forfaitaire).

Le fait que le bonus individuel soit versé à partir de 0,5 SMIC s'explique par la volonté de cibler prioritairement, au sein des travailleurs ayant des revenus modestes, les salariés ayant une quotité de travail au moins égale à un mi-temps et d'inciter les bénéficiaires à temps très partiel à augmenter leur temps de travail.

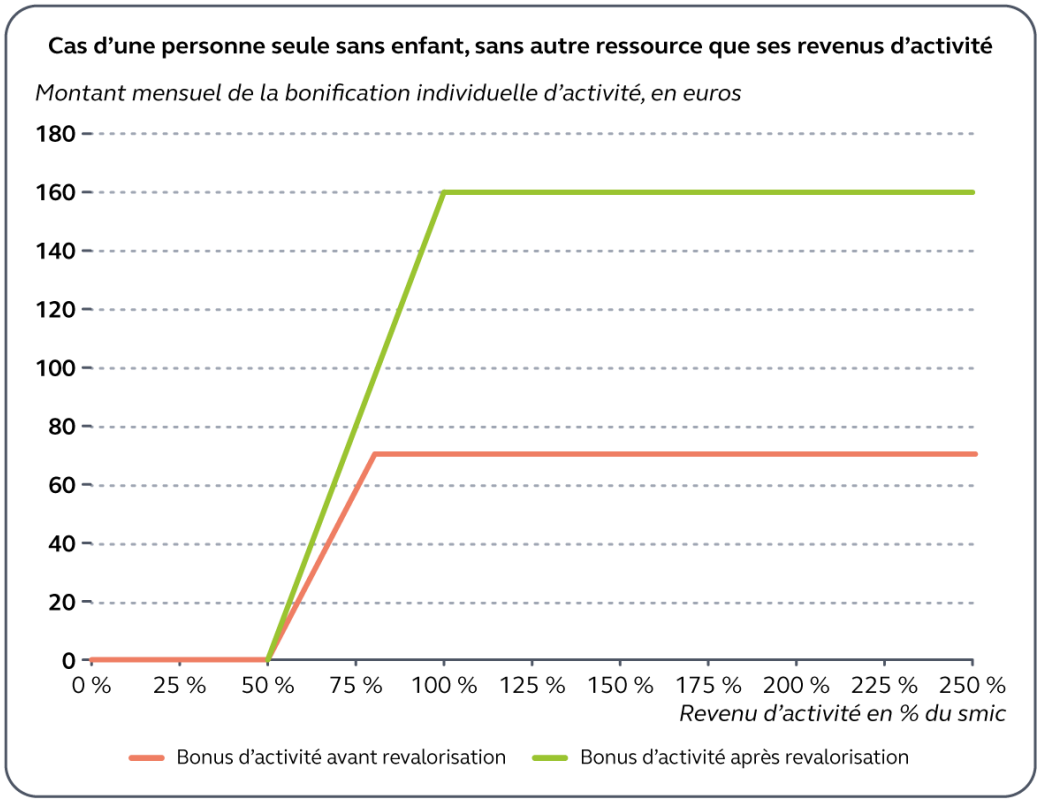
b) Une revalorisation significative du bonus en 2019

En 2019, en réponse à la crise des « gilets jaunes », le Président de la République s'est engagé à augmenter de 100 € le revenu mensuel des travailleurs rémunérés au SMIC sans que cette hausse ne pèse sur les employeurs. Le Gouvernement a précisé dans les jours qui ont suivi que cette augmentation du pouvoir d'achat passerait par une revalorisation de 90 € de la prime d'activité qui, combinée à la hausse du SMIC net de 16 €, offrirait un gain mensuel de plus de 100 € nets au niveau du SMIC.

Le choix a été fait de revaloriser la part individuelle de la prime d'activité (cf. graphique n° 2) : d'une part, le montant maximal de la bonification individuelle a été augmenté (160 € contre 70 € avant la réforme[25]) et d'autre part, le seuil de revenus d'activité à partir duquel ce montant maximal est versé a été relevé (1 SMIC contre 0,8 SMIC auparavant pour une personne célibataire sans enfants).

[25] Ce montant est égal à 184,27 € au 1er avril 2025.

Graphique n° 2 : bonus individuel avant et après la réforme de 2019

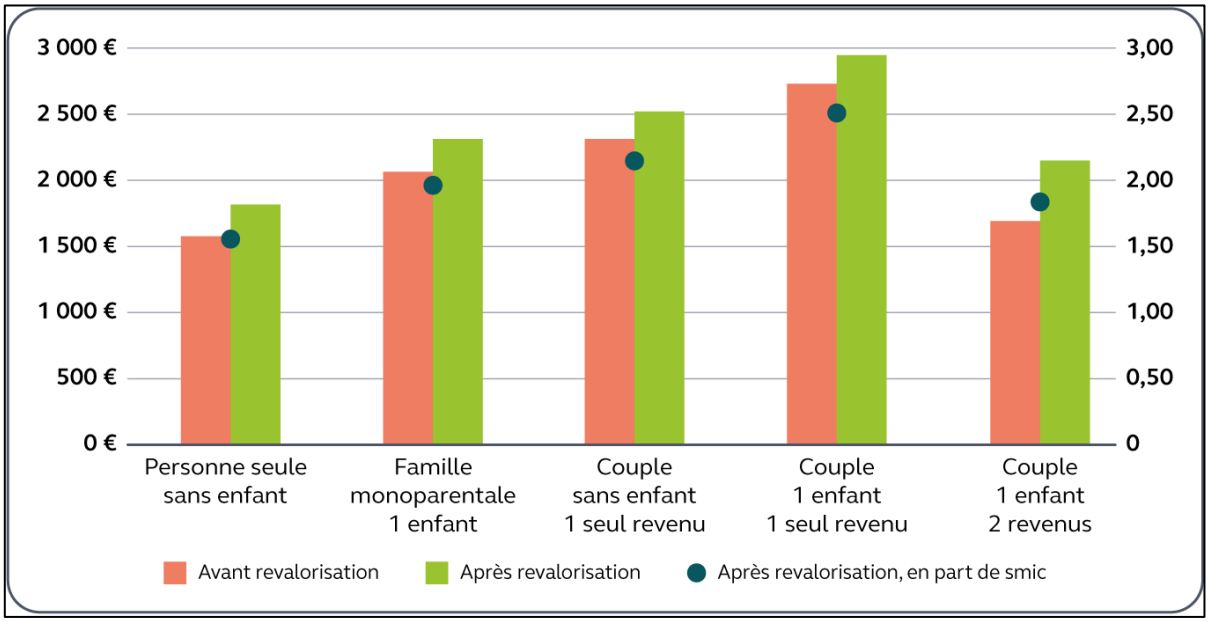


Source : Rapport d'évaluation de la revalorisation exceptionnelle de la prime d'activité, *DGCS, DREES, CNAF, CCMSA, juillet 2019*
Note : Smic net mensuel : 1 204 €.
Lecture : Pour une personne seule gagnant le smic, le montant de la bonification individuelle d'activité était de 70 € avant réforme, il est porté à 160 € après réforme, soit 90 € de plus.

Cette double évolution a eu pour effet d'augmenter les « points de sortie », c'est-à-dire les niveaux de salaire au-delà desquels la prime cesse d'être versée, et ce pour toutes les configurations familiales (cf. graphique n° 3). Ainsi, par exemple, une personne seule sans enfants a vu son point de sortie passer de 1 565 € à 1 806 € juste après réforme (+ 241 €)[26].

[26] Source : DGCS, DREES, CNAF, CCMSA, *Rapport d'évaluation de la revalorisation exceptionnelle de la prime d'activité*, juillet 2019.

Graphique n° 3 : points de sortie de la prime d'activité avant et après réforme par configuration familiale



Source : rapport d'évaluation de la revalorisation exceptionnelle de la prime d'activité, *DGCS, DREES, CNAF, CCMSA, juillet 2019*

Le choix de revaloriser le bonus individuel, dont l'objet est d'inciter à l'activité, et non le montant forfaitaire, afin de soutenir les revenus, peut, à première vue, paraître paradoxal. Il s'explique par le fait que la revalorisation du bonus permettait de cibler prioritairement les travailleurs au niveau du SMIC (jugés les plus nombreux parmi les « gilets jaunes »), de minimiser le coût budgétaire de la réforme en comparaison de celui induit par une augmentation du montant forfaitaire qui aurait bénéficié à tous, tout en réaffirmant la logique incitative de la prime d'activité.

Une nouvelle mesure d'accroissement du bonus individuel votée en loi de finances initiale pour 2026

Le Premier ministre a annoncé le 16 janvier 2026 une augmentation de la prime d'activité de 50 € en moyenne pour les ménages au SMIC et légèrement au-delà[27]. Cette annonce s'est traduite par une augmentation de 1,7 Md€ du montant des crédits affectés à la prime d'activité en loi de finances initiale pour 2026 par rapport au projet de loi de finances initial du Gouvernement, dont 700 M€ alloués au renforcement du bonus individuel de la prime d'activité[28].

[27] « *Le budget initial envisageait d'en réduire la portée. Il faut le reconnaître, c'était une erreur. Il faut donc non seulement revenir sur cette mesure d'économie, mais nous allons aller plus loin en réformant cette prime car il faut que le travail paie plus. Plus de trois millions de ménages qui gagnent le SMIC ou un peu plus que le SMIC seront désormais garantis de gagner plus à la fin du mois. Ils verront leur prime d'activité augmenter en moyenne de 50 euros par mois. C'était une demande clairement formulée, le Gouvernement s'y engage* ».

[28] En année pleine, la mesure aura un coût de 1,8 Md€.

Le décret n° 2026-222 revalorise à compter du 1er avril 2026 le bonus individuel de la prime d'activité pour chaque membre du foyer bénéficiaire dont les revenus professionnels sont supérieurs à 1 SMIC, selon une logique proche dans l'esprit de la réforme de 2019 :

- le montant maximum du bonus individuel est augmenté de 29,101 % à 37,7 % du montant forfaitaire (soit une augmentation maximum de 54 €) ;
- le seuil à partir duquel ce montant est atteint est augmenté à 1,15 SMIC, contre 1 SMIC aujourd'hui.

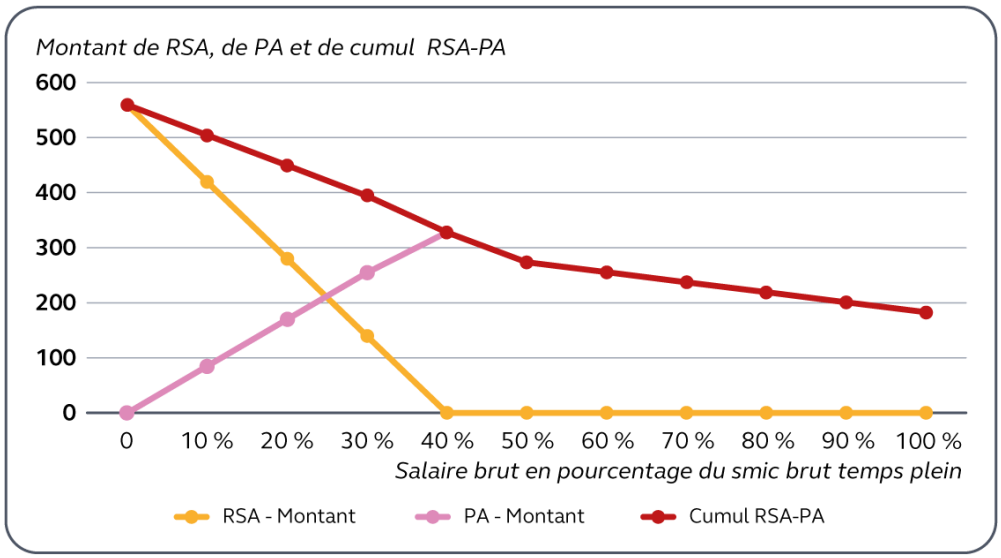
L'augmentation du montant maximum du bonus aura pour conséquence de décaler vers la droite de 0,1 SMIC le « point de sortie »[29] de la prestation et donc, d'augmenter le nombre de personnes éligibles. 2,8 millions de ménages devraient être gagnants[30], pour un gain moyen de 44 €.

3 - Une prestation complémentaire du RSA, permettant d'assurer un gain au travail dès le premier euro de revenu d'activité

La prime d'activité constitue le mécanisme de gain au travail du RSA : le RSA étant une allocation purement différentielle (un euro supplémentaire se traduit par une baisse d'un euro de RSA), c'est la prime d'activité qui, dès le premier euro de revenu du travail, permet d'assurer l'incitation monétaire à l'activité. Faire en sorte que la prime d'activité assure le gain au travail du RSA suppose que les deux prestations soient, comme aujourd'hui, construites selon une logique commune, en particulier la prise en compte de l'ensemble des revenus du ménage.

Au total, le montant de la prime d'activité est croissant avec le revenu professionnel du ménage jusqu'à ce que ce revenu atteigne un montant proche du niveau au-delà duquel le RSA n'est plus versé (cf. graphique n° 4). Au-delà de ce niveau de ressources conduisant à l'extinction du RSA, la prime d'activité se met à son tour à décroître, jusqu'à s'annuler.

Graphique n° 4 : montant du RSA, de la prime d'activité et montant cumulé RSA-PA, selon le salaire brut en 2024, d'une personne célibataire sans enfants propriétaire non accédant ou logé gratuitement



Source : Cour des comptes, avec la maquette Edifis (DREES), législation au 1er juillet 2024

[29] Ceux-ci diffèrent en fonction de la situation familiale de la personne.

D - Un montant de prestation stable sur trois mois

La prime d'activité est versée mensuellement. Son montant est révisé trimestriellement sur la base des ressources perçues par les bénéficiaires au cours du trimestre de référence. Ce trimestre de référence est aujourd'hui constitué des mois M-2 à M-4[31]. Le montant dû est égal à la moyenne des primes d'activité calculées pour chacun des mois du trimestre de référence.

Ce montant est versé de manière stable sur les trois mois suivants (trimestre de droit), sauf dérogations[32]. Cet « effet figé » garantit la stabilité du montant pendant trois mois et rend plus prévisible le revenu disponible des foyers bénéficiaires. Dans le cadre du RSA activité, la prise en compte immédiate des changements de situation requérait en effet une réactivité importante des bénéficiaires comme des organismes gestionnaires, ce qui se traduisait en pratique par des retards dans leur prise en compte et, en conséquence, par des indus et des rappels.

La prise en compte de ressources récentes combinée avec l'instauration d'un « effet figé » sont supposées garantir un équilibre satisfaisant entre simplicité et équité, cette dernière commandant que les montants de prestation versés soient calculés à partir des données les plus récentes, de manière à les adapter aux conditions de vie des bénéficiaires.

Enfin, la prime d'activité est versée sans limitation de durée, tant que les conditions d'éligibilité sont remplies. Il n'en a pas toujours été ainsi pour toutes les prestations sociales soumises à des conditions de ressources. Ainsi, le revenu minimum d'insertion (RMI) était versé pour une période déterminée[33].

II - Une augmentation du nombre de bénéficiaires, du montant moyen de prime et, par conséquent, des dépenses publiques consacrées au dispositif depuis sa création en 2016

La prime d'activité a connu un essor significatif, tant en termes de nombre de bénéficiaires que de coût budgétaire, sous l'effet de la réforme de 2019. Mais cette montée en charge s'est poursuivie au-delà de 2019, certes dans des proportions moindres, compte tenu du contexte inflationniste et de l'amélioration des conditions sur le marché du travail postérieurement à la crise sanitaire.

---

[31] Avant le 1er mars 2025, la période de référence était constituée des mois M-1 à M-3. Le « vieillissement » de la base ressources a été rendu nécessaire par la mise en œuvre du projet de « solidarité à la source ». En effet l'utilisation du mois M-1 était rendue difficile par le fait que les employeurs déposent les déclarations sociales nominatives après le versement des salaires (le 5 et ou le 15 du mois suivant, selon la taille de l'entreprise) et par le fait que les organismes versant des revenus de remplacement les déclarent le 10 du mois suivant celui du versement. Aussi, pour garantir un niveau élevé de complétude des données et permettre aux allocataires de disposer du délai nécessaire pour compléter et modifier les déclarations, un vieillissement d'un mois de la période de référence est apparu nécessaire au pré-remplissage, ce qui a conduit à passer à une période de M-2 à M-4.

[32] L'article R.843-2 du code de la sécurité sociale prévoit la possibilité d'un réexamen du montant de prime d'activité versé, entre deux échéances trimestrielles, en cas de survenance d'une situation ouvrant droit à la majoration pour isolement.

[33] L'article 14 de la loi n° 88-1088 du 1er décembre 1988 (aujourd'hui abrogé) disposait que « *le droit à l'allocation est renouvelable, par périodes comprises entre trois mois et un an, par décision du représentant de l'État dans le département, après avis de la commission locale d'insertion sur la mise en œuvre du contrat d'insertion mentionné à l'article 42-4 et, le cas échéant, au vu du nouveau contrat d'insertion* ».

A - Une augmentation du nombre de bénéficiaires et du montant moyen de prestation sous l'effet de la réforme de 2019

1 - Une augmentation soutenue du nombre de bénéficiaires depuis 2019

En décembre 2024, le nombre d'allocataires de la prime d'activité s'établissait à 4,81 millions[34], contre 2,6 millions lors de la création du dispositif en 2016.

La réforme de 2019 a conduit à augmenter de plus de 1,3 millions le nombre des bénéficiaires (+ 43 % entre décembre 2018 et décembre 2019). Cette forte hausse du nombre des allocataires en 2019 a deux explications[35]. D'une part, la réforme a augmenté le nombre de personnes éligibles en réhaussant le « point de sortie » de la prestation : des personnes aux revenus plus élevés sont devenues éligibles à la prestation. D'autre part, elle a conduit des personnes qui étaient déjà éligibles à la prime d'activité avant la revalorisation à y recourir, parce que la communication gouvernementale autour de la réforme a mieux fait connaître le dispositif et parce que la revalorisation a rendu le barème plus rémunérateur, ce qui a pu inciter des personnes anciennement éligibles à recourir à la prestation (en particulier celles qui étaient proches du « point de sortie » dans l'ancien barème et qui auraient donc perçu auparavant de faibles montants de prime d'activité).

La hausse du nombre de bénéficiaires s'est poursuivie quasi continûment entre 2019 et 2024 (cf. graphique n° 5), sous l'effet, en particulier, des conditions favorables sur le marché du travail.

L'année 2023 se singularise de ce point de vue par une baisse du nombre de bénéficiaires, la première depuis la mise en place du dispositif en 2016, qui s'explique à la fois par une augmentation du taux de sortie de la prestation et par une baisse du taux d'entrée entre 2022 et 2023. Cette baisse du taux d'entrée dans la prestation ne trouve pas d'éléments d'explications évidents : la croissance de l'emploi (même si moins forte qu'auparavant) aurait théoriquement dû aboutir à une augmentation du nombre de bénéficiaires, ce qui ne fut pas le cas.

Caractéristiques des bénéficiaires de la prime d'activité

Caractéristiques socio-démographiques

Les personnes seules sans enfants étaient majoritaires parmi les bénéficiaires de la prime d'activité en 2023 (56 % fin 2024, contre 29 % parmi l'ensemble des personnes de référence âgées de 18 à 69 ans dont le ménage comporte au moins une personne en emploi)[36], dans une proportion d'ailleurs plus marquée qu'avant la réforme de 2019 (51 % en 2018[37]).

21 % des foyers allocataires sont des familles monoparentales, 12 % sont des couples mono-actifs, 11 % des couples biactifs[38].

[34] DREES, *Minima sociaux et prestations de solidarité*, édition 2025.
[35] DGCS, DREES, CNAF, CCMSA, *Rapport d'évaluation de la revalorisation exceptionnelle de la prime d'activité*, juillet 2019.
[36] DREES, *Minima sociaux et prestations de solidarité*, édition 2025.
[37] Études et résultats n° 1225, mars 2022, *La revalorisation du bonus individuel en 2019 a fortement élargi le champ des bénéficiaires de la prime d'activité.*
[38] DREES, *Minima sociaux et prestations de solidarité*, édition 2025.

Les femmes sont surreprésentées parmi les bénéficiaires (57 %), du fait qu'elles ont des revenus salariaux plus faibles que les hommes en moyenne. Il en est de même pour les jeunes. Ainsi, 17 % des allocataires ont moins de 25 ans, alors que les jeunes de 18 à 24 ans représentent seulement 13 % de la population âgée de 18 à 69 ans vivant dans un ménage dont au moins une personne est en emploi. Les personnes de 25 à 29 ans représentent 16 % des allocataires de la prime d'activité mais seulement 10 % de la population âgée de 18 à 69 ans vivant dans un ménage dont au moins une personne est en emploi[39]. La réforme de 2019 n'a quasiment pas modifié la répartition par âge des bénéficiaires.

Niveau de diplôme

Selon le sondage réalisé par la Cour, près d'un quart des bénéficiaires sont titulaires du baccalauréat (autour de 23 %), auxquels s'ajoute un large bloc de diplômés du premier cycle de l'enseignement supérieur : environ 18 % ont un Bac + 2 (BTS, DUT) et 16 % un Bac + 3 (licence ou équivalent). Ces trois catégories représentent plus de la moitié de l'ensemble des bénéficiaires (56 %). Viennent ensuite les personnes titulaires de diplômes de niveau CAP-BEP, qui représentent 16 % du total, les personnes titulaires de diplômes de niveau Bac + 5 (14 %), les personnes sans diplôme (6 %), les personnes titulaires du brevet (5 %) et enfin les personnes titulaires d'un doctorat (1 %).

Secteur d'activité

Il n'a pas été possible dans le cadre de cette évaluation de mesurer la répartition des bénéficiaires de la prime d'activité par secteur d'activité, hors agriculture. La structure sectorielle des bénéficiaires de la prime d'activité est cependant vraisemblablement cohérente avec la répartition des bas salaires dans l'économie : les secteurs où les rémunérations sont les plus faibles devraient logiquement concentrer davantage de bénéficiaires.

Les ressortissants du régime agricole percevant la prime d'activité étaient environ 139 000 en décembre 2023. Ce nombre est en baisse entre 2020 et 2023 (- 11,7 %). Les facteurs d'explication de cette baisse sont notamment à rechercher dans la baisse du nombre d'exploitants agricoles et dans l'augmentation de leur revenu professionnel médian en 2021 et 2022[40].

Les bénéficiaires ayant un employeur public (fonctionnaires, contractuels de droit public) représentent environ 18 % du total, selon les réponses obtenues au sondage réalisé par la Cour des comptes auprès des bénéficiaires de la prime d'activité.

Bonus individuel

82 % des foyers allocataires ne perçoivent qu'une seule bonification, 8 % n'en ont pas et 10 % des foyers perçoivent plus qu'une bonification[41]. La part des couples bénéficiaires[42] de la prime d'activité dont les deux membres perçoivent un montant de prime bonifiée se situe à 37,2 % en 2024 (contre 39,6 % en 2021).

Quotité de travail

Près des deux tiers (66 %) des bénéficiaires sondés par la Cour indiquent travailler à temps plein. Moins de 10 % d'entre eux indiquent travailler 17 heures ou moins par semaine.

[39] DREES, *Minima sociaux et prestations de solidarité*, édition 2025.
[40] Source : données CCMSA.
[41] DREES, *Minima sociaux et prestations de solidarité*, édition 2025.
[42] Source : Rapports annuels de performance annexés aux projets de loi de règlement pour 2021 et 2024.

Prime d'activité et chômage

21 % des bénéficiaires de la prime d'activité sont inscrits à France Travail[43]. Environ 16 % des bénéficiaires de l'allocation de retour à l'emploi (ARE) perçoivent la prime d'activité[44]. S'ils sont principalement en activité réduite[45], un peu moins d'un tiers sont en catégorie A, c'est-à-dire sans activité. Ceci s'explique, selon France Travail, par le fait qu'il peut y avoir un décalage temporel entre l'ouverture du droit à la prime d'activité (qui dépend des revenus perçus les trois mois précédant la demande de prime d'activité) et le mois où la situation du demandeur d'emploi est observée.

Cumul des prestations sociales

La réforme de 2019 et l'entrée consécutive de nouveaux bénéficiaires dans le dispositif, qui pour une part ne peuvent prétendre à certaines prestations soumises à des conditions de ressources, ont eu pour conséquence une augmentation de la part des bénéficiaires qui ne perçoivent pas d'autres aides de la Caisse d'allocations familiales (48 % fin 2023, contre 39 % en mars 2018)[46]. Par ailleurs, pour les mêmes raisons, la part des bénéficiaires percevant un minimum social d'insertion (AAH, RSA) a légèrement baissé entre 2018 et 2024 (11 % fin 2024, contre 15 % fin 2018).

Maintien dans la prestation

Sur 100 bénéficiaires de la prime d'activité fin 2022, 68 continuaient à la percevoir fin 2023. Parmi les 32 bénéficiaires ne la percevant plus fin 2022, 4 percevaient un minimum social (essentiellement le RSA) et 6 étaient indemnisés au titre du chômage. Parmi 100 bénéficiaires de la prime fin 2023, 70 la percevaient déjà fin 2022. Parmi les 30 entrants, six percevaient un minimum social, dont la quasi-totalité le RSA.

Environ 25 % des bénéficiaires de la prime d'activité fin 2023 la percevaient déjà en 2016, ce qui traduit la persistance dans le dispositif d'une part significative des bénéficiaires[47].

Répartition géographique

La part de la population bénéficiant de la prestation présente des disparités marquées entre les départements[48]. Fin 2023, la part des personnes couvertes atteignait ses niveaux les plus élevés dans les départements d'outre-mer hors Mayotte, notamment à la Réunion (taux de couverture supérieur à 20 %) et à la Martinique (entre 16 % et 20 %). En France métropolitaine, cette part de personnes couvertes était particulièrement importante sur le pourtour méditerranéen (Pyrénées orientales, Hérault, Ariège) ainsi que dans le nord de la France (Pas-de-Calais, Nord, Somme). Le principal déterminant de la variation géographique de la couverture de la prime d'activité est avant tout le niveau des salaires, lui-même déterminé par l'offre et la demande de travail, la spécialisation économique du territoire, le niveau de qualification des travailleurs, etc..

[43] DREES, *Minima sociaux et prestations de solidarité*, édition 2025.
[44] Source : Données France Travail fournies à la demande de la Cour des comptes.
[45] Un demandeur d'emploi est en activité réduite dès lors qu'il exerce une activité rémunérée tout en étant inscrit à France Travail et tenu de faire des actes positifs de recherche d'emploi (catégories B et C).
[46] Données CNAF.
[47] Statistique établie sur la base des données CNAF.
[48] Données CNAF.

2 - Une augmentation du montant moyen de prestation au moment de la réforme de 2019 suivie d'une relative stabilisation

Le montant moyen de prime a augmenté entre 2018 et 2019 : ce dernier est ainsi passé de 173 € en décembre 2018 à 185 € par mois en décembre 2019, principalement sous l'effet de la réforme du bonus individuel[49]. Le caractère modeste de cette augmentation (+ 12 €) s'explique d'une part par le fait que de nouveaux allocataires, dont la prime moyenne est plus faible que celle des bénéficiaires de décembre 2018, sont entrés dans le dispositif et, d'autre part, par le fait que certains allocataires (ceux dont le salaire est inférieur à 0,5 SMIC) n'étaient pas concernés par l'augmentation du bonus individuel.

Après 2019, le montant moyen perçu s'est ensuite relativement stabilisé, fluctuant autour d'une valeur moyenne de 183 € (182 € en 2020, 179 € en 2021, 189 € en 2022, 183 € en 2023)[50].

B - Le coût de la prestation a fortement progressé depuis sa création, porté par l'augmentation du nombre des bénéficiaires et du montant moyen de prime

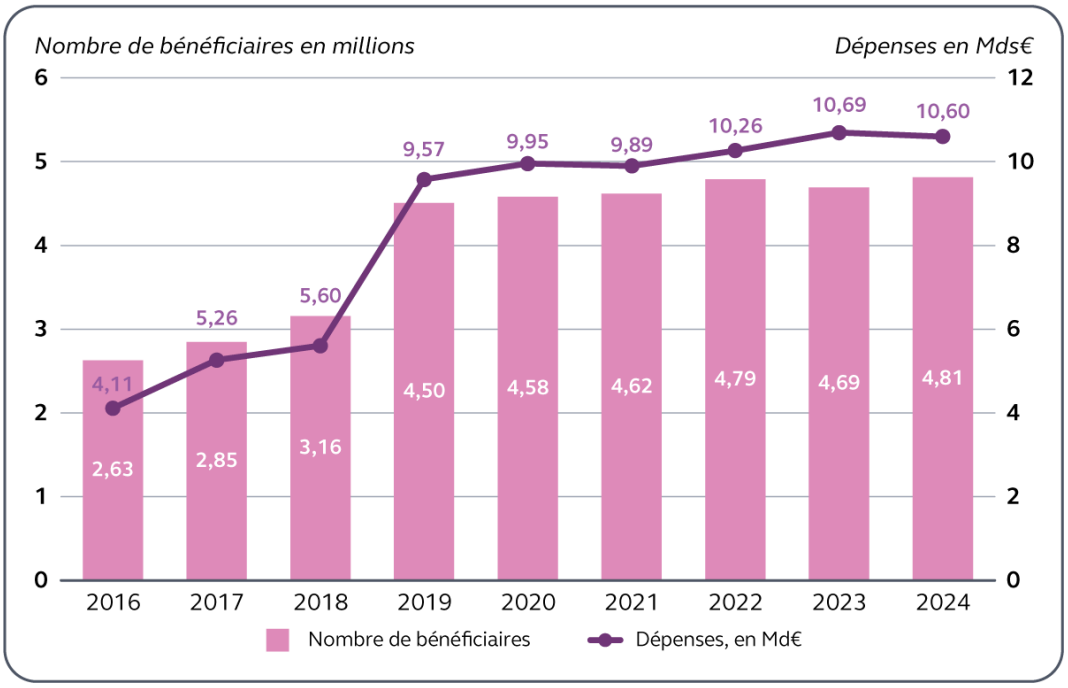
1 - Une augmentation des dépenses de prime d'activité, principalement sous l'effet de la réforme de 2019

En 2024, les dépenses exécutées de prime d'activité atteignaient 10,6 Md€, contre 4,1 Md€ en 2016 lors de la création du dispositif. En 2016, les dépenses de prime d'activité étaient proches de la somme des dépenses des deux dispositifs dont elle prenait la suite, le RSA activité et la prime pour l'emploi (4,3 Md€ de dépenses cumulées de PPE et de RSA activité en 2015 et 4,1 Md€ en 2014). Les crédits affectés à la PPE ont en effet été redéployés pour financer la création du bonus individuel de la prime d'activité.

Le principal point d'inflexion des dépenses se situe en 2019 : l'augmentation du nombre de bénéficiaires et du montant moyen de prime cette année-là a entraîné une augmentation des dépenses de prime d'activité de près de 4 Md€ par rapport à 2018, dont la quasi-totalité est imputable à la réforme du bonus individuel.

[49] Cette hausse moyenne traduit également les effets des évolutions du marché du travail entre 2018 et 2019, ainsi que ceux d'autres réformes socio-fiscales mises en œuvre en 2019 (en particulier, à partir du 1er janvier 2019, les exonérations de cotisations sociales sur les heures supplémentaires ont augmenté les salaires nets perçus, ce qui a pu induire une baisse des montants moyens de prime d'activité).
[50] Données CNAF.

Graphique n° 5 : évolution des coûts budgétaires et du nombre de bénéficiaires de la prime d'activité depuis 2016



Sources : données projets de loi de règlement pour les dépenses et DREES pour le nombre de bénéficiaires ; nombre de bénéficiaires en décembre de chaque année

2 - Une dynamique haussière qui ne s'explique cependant pas uniquement par la réforme de 2019

La réforme de 2019 ne suffit cependant pas à expliquer entièrement la dynamique de la dépense. En effet, les dépenses de prime d'activité ont continué leur progression au-delà de 2019. Ainsi, entre 2019 et 2024, ces dépenses ont augmenté de 10,7 %, soit + 1,7 % par an en moyenne. Entre 2022 à 2024, l'évolution de la dépense peut s'expliquer de la manière suivante :

- l'année 2022 a été marquée par une forte croissance des dépenses (+ 3,7 %). Le nombre de bénéficiaires ainsi que les montants moyens ont augmenté, sous l'effet conjoint des revalorisations exceptionnelles des montants forfaitaires de juillet 2022 (compte tenu de l'inflation) et d'une conjoncture favorable sur le marché du travail ;
- en 2023, l'augmentation des dépenses de prime d'activité s'explique principalement par la plus forte concentration des salaires observée au voisinage du SMIC et par la hausse des montants forfaitaires qui a plus que compensé la baisse du nombre de bénéficiaires ;
- enfin, l'année 2024 s'est caractérisée par une légère baisse des dépenses de prime d'activité (- 0,8 % par rapport aux dépenses exécutées en 2023). Celle-ci s'explique par l'augmentation des ressources des ménages et l'impact à la baisse de l'utilisation généralisée du montant net social qui ont plus que compensé les effets haussiers de l'augmentation du barème de la prestation et de la croissance de l'emploi salarié.

Les déterminants de la dépense

Trois types d'effets jouent sur l'évolution des dépenses de prime d'activité : un effet « barème et ressources » (qui correspond à un effet prix), un effet volume et un effet « mesures nouvelles ».

L'effet « barème et ressources »

L'effet « barème et ressources » est lui-même fonction de trois paramètres : l'évolution des montants forfaitaires (i), l'évolution des revenus des allocataires (ii), l'évolution du montant des prestations familiales (iii).

i) les montants forfaitaires de la prime d'activité : l'augmentation des montants forfaitaires contribue fortement à celle des dépenses. Ainsi, une augmentation de 1 % du montant forfaitaire conduit à une progression de 3,9 % des dépenses de prime d'activité, selon la CNAF[51], soit une hausse plus que proportionnelle.

ii) les revenus d'activité des allocataires : le montant de la prime d'activité croît en fonction des revenus d'activité jusqu'à un certain seuil. Passé ce seuil, le montant de la prestation diminue avec les revenus. La majorité des bénéficiaires ont des revenus au-delà de ce seuil et connaissent donc une baisse du montant de prime d'activité lorsque leurs revenus augmentent. Une hausse de 1 % des revenus d'activité entraine globalement une baisse de 2,5 % des dépenses de prime d'activité, selon la CNAF.

iii) le montant des prestations familiales prises en compte dans la base ressources : une croissance de celles-ci tend à diminuer légèrement les dépenses de prime d'activité, *via* la hausse des ressources qu'elle induit (- 0,3 %).

L'effet volume

L'effet « volume » capte l'effet de l'emploi sur les dépenses de prime d'activité. En effet, la prime d'activité est une prestation procyclique, c'est-à-dire qu'elle augmente lorsque la conjoncture économique est bonne et que l'emploi augmente, d'autant plus fortement que les emplois sont concentrés en bas de l'échelle des salaires, sur des personnes éligibles à la prestation. L'élasticité de la prime d'activité à l'évolution de l'emploi est estimée par la CNAF à 1,6 sur la période 2019 à 2023.

L'effet « mesures nouvelles »

Cet effet capte l'incidence sur les dépenses de prime d'activité des mesures qui ne relèvent ni de l'effet « barème et ressources » ni de l'effet « volume » (effet résiduel).

[51] Les élasticités, c'est-à-dire le rapport entre le pourcentage d'évolution d'un paramètre et le pourcentage d'évolution de la dépense de prime d'activité, présentées ici sont celles mesurées par la CNAF pour l'année 2023.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

À l'instar de la plupart des pays de l'OCDE, la France s'est dotée, dès le début des années 2000, de dispositifs d'incitation à l'activité, d'abord avec la prime pour l'emploi (PPE, 2001), puis avec le RSA activité en 2009. Compte tenu des différentes faiblesses dont souffraient ces dispositifs, le Gouvernement a pris la décision en 2015 de les réformer et de les refondre en un seul instrument, la prime d'activité.

En créant la prime d'activité, la loi du 17 août 2015 lui a assigné deux objectifs : « inciter les travailleurs aux ressources modestes, qu'ils soient salariés ou non-salariés, à l'exercice ou à la reprise d'une activité professionnelle » et « soutenir leur pouvoir d'achat ». Les choix qui ont présidé à la création de cette prestation reflètent largement cette double finalité : le caractère familialisé du dispositif traduit l'objectif de soutien aux revenus des ménages modestes ; le traitement favorable des revenus du travail du ménage et le bonus individuel lorsque les revenus professionnels du bénéficiaire dépassent 0,5 SMIC doivent permettre d'inciter à l'activité.

La réforme de la prestation intervenue en 2019 à la suite de la crise des « gilets jaunes », a entrainé un changement d'échelle du dispositif, tant en termes de nombre de bénéficiaires que de coût budgétaire. D'un coût budgétaire annuel de 5,6 Md€ pour 3,2 millions de bénéficiaires en 2018, la prestation est passée à un coût de 9,6 Md€ pour 4,5 millions de bénéficiaires en 2019. Cette réforme, qui reflète le souci de soutenir le revenu des ménages sans relever le coût du travail, s'est donc faite au prix d'une augmentation significative de la dépense publique.

La tendance haussière de cette dépense s'est poursuivie au-delà de 2019, principalement sous l'effet de l'inflation et des conditions favorables sur le marché du travail dans la période qui a suivi la crise sanitaire. Les dépenses exécutées atteignaient ainsi près de 10,6 Md€ en 2024.

Le dispositif apporte des améliorations importantes par rapport au RSA activité. L'éligibilité des jeunes travailleurs de 18 à 24 ans, population particulièrement touchée par le chômage, doit permettre de renforcer l'incitation à l'activité. La mise en place d'une bonification individuelle a permis de renforcer le gain au travail procuré par ce dispositif. Enfin, le fait de maintenir constant le montant des droits sur trois mois consécutifs apporte une stabilité bienvenue aux bénéficiaires, notamment ceux les plus précaires.

En dépit de ces avancées importantes, le dispositif souffre pour certains publics d'un manque de cohérence qu'il est ponctuellement possible d'atténuer, à enveloppe constante, voire à moindre coût.

L'harmonisation du traitement des pensions alimentaires et de l'allocation de soutien familial (versée aux personnes seules ayant un ou plusieurs enfants à charge et ne percevant pas de pension alimentaire) pour le calcul de la prime d'activité, irait en ce sens. La fin de l'éligibilité des apprentis et des salariés en cumul emploi-retraite, publics pour lesquels la prime d'activité ne joue pas de rôle incitatif à l'emploi, mais remplit seulement une fonction de soutien aux revenus, permettrait également de renforcer la cohérence de la prestation et de réaliser des économies budgétaires de plus de 300 M€.

La Cour formule les recommandations suivantes :

1. *mettre fin à l'éligibilité à la prime d'activité des apprentis et des retraités en cumul emploi-retraite, échéance : 2026 (ministère du travail et des solidarités) ;*
2. *harmoniser le traitement des pensions alimentaires et de l'allocation de soutien familial pour le calcul de la prime d'activité, échéance : 2027 (ministère du travail et des solidarités).*

Chapitre II

Un dispositif accessible, mais qui ne touche pas toutes les personnes éligibles et qui génère des montants indus importants

Comme le précédent, ce chapitre apporte des éléments de réponse à la première question évaluative portant sur les conditions préalables nécessaires pour que la prime d'activité puisse atteindre les objectifs qui lui sont assignés. Deux conditions en particulier doivent être remplies, qui seront examinées successivement dans le présent chapitre :

- les personnes éligibles doivent effectivement y avoir recours ;
- la gestion de la prime d'activité par la branche famille doit permettre aux bénéficiaires de percevoir cette prime dans de bonnes conditions.

I - Le recours des personnes éligibles au dispositif, enjeu essentiel pour en assurer l'efficacité

L'efficacité d'un dispositif de politique publique est conditionnée au niveau de recours par les populations ciblées. Si le niveau de non-recours à la prestation est élevé, elle ne peut atteindre les objectifs que lui ont assignés les pouvoirs publics.

A - Le niveau de non-recours à la prime d'activité, un problème d'ampleur estimé à 30 % depuis une estimation réalisée en 2017

1 - Le non-recours à la prime d'activité, un phénomène estimé à un peu moins de 30 % en 2017

L'un des objectifs des pouvoirs publics au moment de la mise en place de la prime d'activité en 2016 était d'améliorer le taux de recours au RSA activité, auquel elle se substituait. En effet, ce dispositif, qui constituait la part incitative à la reprise d'activité du RSA, n'était que

peu mobilisé par les publics ciblés. D'après l'étude réalisée en 2010-2011[52] par la DARES et la CNAF dans le cadre du Comité national d'évaluation du RSA dont le rapport final a été rendu public en décembre 2011, le taux de non-recours aux RSA « socle » et « activité » était alors estimé à 33 %, et le taux de non-recours au seul RSA « activité » à 68 %.

La mise en place de la prime d'activité devait permettre une amélioration du niveau de recours en simplifiant les paramètres d'accès à la prestation : le processus de demande est dématérialisé, les déclarations de ressources sont trimestrialisées et le montant de la prime d'activité est stabilisé sur trois mois, cet « effet figé » étant censé améliorer la situation des bénéficiaires en rendant plus prévisible le revenu disponible du foyer. L'objectif affiché était d'atteindre un niveau de recours de 50 %. La première étude relative à la mise en place de la prime d'activité réalisée en 2017[53] montre que la montée en charge du dispositif a été plus forte et plus rapide qu'attendue. En décembre 2016, 2,58 millions de foyers bénéficiaient de la prime d'activité, et le taux de recours sur l'année 2016 dépassait 70 % en moyenne par trimestre.

Si depuis 2017, aucune étude n'est venue préciser et actualiser cette mesure du non-recours, un effet significatif sur le nombre de bénéficiaires a toutefois été observé en 2019 à l'occasion de la réforme qui en a largement étendu le champ potentiel. L'évaluation des effets de la réforme conduite par la DREES montre que cette dernière aurait entraîné une augmentation de 37 % du nombre de ménages bénéficiaires, la hausse s'expliquant à 20 % par une augmentation du recours à la prestation.

Les effets de la réforme de 2019 sur le nombre de bénéficiaires

Entre décembre 2018 et décembre 2019, le nombre de foyers bénéficiaires de la prime d'activité est passé de 3 044 à 4 348, soit une augmentation de 43 %. L'étude de la DREES précise que l'augmentation liée à la seule réforme est de 37 % soit 1,1 million de bénéficiaires supplémentaires, et que parmi ceux-ci, l'augmentation du nombre de bénéficiaires liée à la seule hausse du recours est de 8 % soit près de 244 000 bénéficiaires.

En 2022, une nouvelle étude sur le non-recours au RSA et à la prime d'activité a été conduite par la DREES. Si elle permet de confirmer un niveau de non-recours au RSA proche de celui observé dans le cadre de l'étude conduite précédemment par la DARES, mettant en évidence un niveau de non-recours d'un tiers des foyers éligibles chaque trimestre et d'un cinquième de manière prolongée tout au long de l'année 2018, l'exercice n'a pas pu être conduit à son terme concernant la prime d'activité. La cause en est que les informations mobilisables pour réaliser l'estimation du non-recours à la prime d'activité tiennent insuffisamment compte des variations de revenus infra annuelles, ce qui constitue une source d'erreur trop forte pour déterminer les personnes éligibles à la prestation.

Une nouvelle étude est en cours qui doit permettre de surmonter cette difficulté. Les résultats sont attendus courant 2026.

[52] Domingo P. et Pucci M., 2012, « Le non-recours au revenu de solidarité active et ses motifs », annexe n°1 du rapport du Comité national d'évaluation du RSA.
[53] Direction générale de la cohésion sociale, *Rapport d'évaluation de la prime d'activité*, 2017.

2 - Les causes identifiées de non-recours au droit

En l'absence de quantification précise du niveau de non-recours, une étude qualitative de la DREES permet d'identifier trois freins déterminants prépondérants[54] : ceux liés à la connaissance, la représentation et l'accessibilité de la prestation ; ceux liés aux caractéristiques des allocataires potentiels et à leur comportement vis-à-vis de la prestation ; enfin ceux liés aux représentations et aux expériences que les allocataires ont des institutions. Les entretiens réalisés auprès de 41 personnes montrent que le non-recours lié au dispositif est celui qui domine (cité dans 37 entretiens sur 41), devant le non-recours lié aux allocataires (12) et celui lié à l'institution (7).

Les cas de non-recours volontaires méritent une mention spécifique, qu'il s'agisse de non-recours volontaires actifs ou de non demande par choix résultant d'un calcul coûts / bénéfices désavantageux, avec un seuil d'inutilité de démarche souvent évalué à 50 €. L'une des causes évoquées pour le non-recours volontaire est la crainte des indus engendrant des dettes, chez des allocataires qui ont déjà vécu ce type de situation, associée à une expérience traumatisante de relations avec l'institution ou une incompréhension des causes des indus, ce qui suscite la crainte de nouvelles erreurs.

Cette typologie des situations de non-recours met en évidence l'importance déterminante de certains facteurs explicatifs clefs, en particulier l'accès à l'information comme préalable nécessaire à l'entrée dans le dispositif ou encore le rôle joué par les situations d'indus nées d'erreurs déclaratives.

B - Les dispositifs visant à réduire le niveau de non-recours insuffisamment mobilisés

La persistance du phénomène de non-recours, bien qu'il ne soit pas quantifié avec précision, invite à une redynamisation des actions visant à en réduire l'importance.

1 - Les « rendez-vous des droits » : un dispositif efficace mais peu valorisé

Les « rendez-vous des droits » ont été mis en place en 2014 et prévoient une évaluation approfondie de la situation de l'allocataire pour l'aider à identifier les droits auxquels il peut prétendre. Initialement, ce dispositif était réservé aux demandeurs du RSA, dans le cadre de leur premier entretien individuel au moment de la demande d'ouverture de droits ; aux personnes bénéficiant d'un accompagnement social proposé par la CAF à la suite d'un « évènement de vie fragilisant » ou bien à des personnes adressées par un partenaire. Les « rendez-vous des droits » ont été proposés à 100 000 personnes chaque année entre 2013 et 2017, en application des dispositions de la convention d'objectifs et de gestion (COG). La COG suivante prévoyait un élargissement possible du dispositif dans l'hypothèse d'un bilan positif partagé avec l'État reposant en particulier sur la réalisation d'une évaluation d'une expérimentation conduite avec Pôle Emploi, les « rendez-vous des droits élargis ». Celle-ci a étendu le dispositif à des demandeurs d'emploi en début de droits avec de faibles ressources et des demandeurs d'emploi en fin de droits, soit un effectif potentiel de 55 000 personnes dans les fichiers de Pôle Emploi.

[54] Cécile Kula, Liane Desseigne, Pauline Joly, *Étude qualitative sur le non-recours à la prime d'activité. Comprendre les situations de non-recours grâce aux entrées et sorties de la prestation*, CNAF, *Dossier d'étude 213*, 2020.

L'évaluation réalisée[55] montre que la participation effective aux rendez-vous augmente de près d'un tiers la proportion de personnes ouvrant au moins un nouveau droit dans les six mois (8,39 points de plus par rapport à une moyenne de 26,7 %). Cet effet est principalement lié aux prestations « revenu » (RSA et prime d'activité). De fait, le « rendez-vous des droits » augmente de moitié la proportion de demandeurs d'emploi ouvrant un nouveau droit au RSA ou à la prime d'activité (+ 7 points par rapport aux 15 % du groupe de contrôle).

Les données de bilan sur les campagnes des « rendez-vous des droits » réalisées entre 2018 et 2023 attestent par ailleurs de deux réalités paradoxales. La première est le bilan globalement positif de l'exercice en termes d'ouverture de droits, en particulier à la prime d'activité pour les deux exercices sur lesquels la donnée est disponible : environ 10 % des « rendez-vous des droits » permettent l'ouverture d'un droit à la prime d'activité, soit 32 000 droits ouverts en moyenne en 2022 et 2023.

Tableau n° 2 : bilan des « rendez-vous des droits » réalisés en 2022 et 2023

	RDVD	OD	% OD / RDVD	Dont OD PA	Part OD PA / total OD	Part OD PA / total RDVD
2022	329 412	82 716	25,1 %	31 504	38,1 %	9,6 %
2023	306 516	86 832	28,3 %	32 511	37,4 %	10,6 %

Source : Cour des comptes, d'après données CNAF

La seconde est que, après une montée en puissance forte du dispositif ayant permis à la branche famille de dépasser les objectifs fixés par la COG en 2020 et surtout en 2021, la dynamique s'est essoufflée dans les années suivantes (le nombre de « rendez-vous des droits » est passé de 289 245 en 2018 à 387 344 en 2021 avant de redescendre à 329 412 puis 306 516 en 2022 et 2023 ; il s'est établi à 319 922 en 2024).

Malgré le caractère positif de l'évaluation des « rendez-vous des droits » élargis et le bilan également positif des campagnes successives entre 2018 et 2023, le dispositif n'est pas formellement identifié dans la COG 2023-2027 dans les priorités de mise en œuvre énumérées au titre des actions censées faciliter l'accès au droit.

Sur le terrain, l'essoufflement observé dans les données chiffrées se perçoit également : le dispositif n'est plus considéré comme une priorité, les équipes ayant été largement mobilisées pour atteindre l'objectif d'amélioration de la performance des fonctions de production ces dernières années ainsi que pour mettre en œuvre des projets non anticipés au moment de la signature de la COG (réforme des aides aux logements par exemple).

[55] DREES, « *Les rendez-vous des droits des CAF : quels effets sur le non-recours ? Enseignements de l'expérimentation des « rendez-vous des droits élargis* », Dossiers de la DREES n° 47, janvier 2020, Kim Antunez, Laura Castelle, Etienne Perron-Bailly.

2 - Les campagnes d'accès aux droits *via* le *data mining* réalisées par les caisses d'allocation familiales et les démarches d'aller vers insuffisamment développées

*a) L'exploration de données (*data mining*), une voie de progrès en plein renouvellement du fait de la réforme de la solidarité à la source*

Chaque année la CNAF réalise une campagne annuelle d'accès aux droits par le biais d'une requête fondée sur de l'exploration de données (*data mining)* identifiant au sein du fichier allocataires les potentiels bénéficiaires de la prime d'activité. Les allocataires concernés sont invités à effectuer une simulation de leurs droits depuis le site internet caf.fr, poursuivie par une téléprocédure si l'estimation est favorable. Cette campagne est pilotée nationalement, les fichiers étant mis à disposition des caisses par la CNAF, celles-ci pouvant décider de les mobiliser localement ou pas, en fonction de leurs priorités et des moyens qu'elles peuvent consacrer pour assurer les potentielles ouvertures de droits qui en résulteraient.

La COG 2018-2022 a prévu dans ses actions la « modélisation et la généralisation d'un modèle de *data mining* visant à cibler les publics en situation de non-recours aux droits ». L'objectif est reconduit dans la COG 2023-2027, un indicateur portant précisément sur le nombre de contacts sortants[56] à la suite d'un repérage *via* du *data mining* de bénéficiaires potentiels du RSA et de la prime d'activité, avec une cible à 25 000 en début de période et à 60 000 en fin de période.

Sur ce sujet des résultats des campagnes de *data mining*, le rapport de bilan de l'IGAS sur la COG 2018-2022 relève que la campagne 2021 a permis l'ouverture de 3 291 droits à la prime d'activité, soit 5,5 % des allocataires potentiels détectés, pour un montant moyen de 220 €. La mission note néanmoins les limites du modèle mis en œuvre, soulignant que si 64 % des personnes contactées dans le cadre de l'expérimentation *data mining* prime d'activité étaient effectivement éligibles, seules 11 % ont ouvert un droit. Les modalités de prise de contact des allocataires (par téléphone plutôt que par SMS) et l'accompagnement à la réalisation des démarches sont cités comme étant des éléments particulièrement déterminants dans l'efficacité du dispositif.

Si la réforme de la « solidarité à la source » et l'utilisation des données du dispositif de ressources mensuelles (DRM) devraient permettre d'améliorer la pertinence du ciblage[57], la limite inhérente à ce dispositif, qui est liée au fait que les requêtes s'effectuent au sein du fichier des allocataires, perdurera. Or les personnes seules sans enfants sont majoritaires parmi les bénéficiaires. Ces personnes sont certes potentiellement bénéficiaires d'un autre minimum social ou d'aides au logement si elles ne bénéficient pas de prestation familiale, mais pas obligatoirement. L'utilisation du *data mining* limitée aux données de la CAF, si elle permet d'améliorer le ciblage des requêtes et des personnes à informer parmi les allocataires de la branche famille et donc d'améliorer le rendement de ces dispositifs, ne permettra pas en revanche d'atteindre l'ensemble de la population des non recourants.

---

[56] Les « contacts sortants » correspondent aux contacts initiés par la CAF à destination des allocataires, par opposition aux contacts entrants pris à l'initiative des allocataires.

[57] La CNAF a conduit une première expérience de communication en s'appuyant sur l'exploration des données en juin 2025. Cette action visait de potentiels éligibles à la prime d'activité parmi les bénéficiaires d'APL et a consisté à envoyer un message d'incitation à faire une demande d'ouverture de droits par courriels (10 000 destinataires) et SMS (87 000 destinataires). 10,8 % des allocataires ciblés ont ouvert un droit à la prime d'activité (16,1 % des moins de 25 ans ciblés). Considérant ce premier bilan encourageant, la CNAF indique qu'une montée en charge progressive de ce type d'actions est programmée en 2026.

b) Des démarches d' « aller vers » trop peu développées au sein de la branche famille

Les démarches « d'aller vers » consistent à aller à la rencontre des potentiels bénéficiaires en dehors des lieux d'accueil des publics prévus à cet effet pour porter à leur connaissance l'existence même de dispositifs dont ils pourraient bénéficier et susciter la demande. Ces pratiques sont trop peu développées au sein de la branche famille pour espérer des effets significatifs sur le non-recours à la prime d'activité.

L'expérimentation « territoire zéro non-recours », mise en place par l'article 133 de la loi n°2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale dite « 3DS », a précisément pour objectif de favoriser l'accès aux droits. Elle identifie un panier de prestations dont certaines doivent obligatoirement faire l'objet de l'expérimentation, en particulier le RSA et la prime d'activité. La démarche repose principalement sur l'expérimentation de dispositifs « d'aller-vers » et d'échanges de données entre acteurs concernés. 39 projets ont été sélectionnés en juillet 2023 pour une période de trois années. L'audit flash réalisé par la Cour et publié en octobre 2025[58], qui ne portait que sur le bon démarrage de l'expérimentation et non sur ses résultats du fait du manque de recul, a conclu à l'effectivité de la mise en place des différents projets, tout en soulignant les difficultés en matière d'échange de données entre les acteurs. Il restera à effectuer le bilan de ces expérimentations et à généraliser autant que possible celles qui sont concluantes.

II - La gestion de la prime d'activité, un dispositif qui garantit l'accès rapide à la prestation mais qui génère des indus

A - Une prestation facile d'accès, des demandes rapidement traitées

1 - La demande de prime d'activité, un processus totalement dématérialisé

Le processus de demande de la prime d'activité a été conçu dès l'origine pour être entièrement dématérialisé. La demande peut en effet être effectuée sur le site internet de la CAF, sans nécessité de se présenter à un accueil physique au guichet ou de transmettre des pièces en format papier. La possibilité de faire une demande papier a néanmoins été maintenue pour les personnes qui ne peuvent ou ne veulent effectuer des démarches en ligne. Aujourd'hui, le taux de dématérialisation des demandes de prime d'activité est proche de 94 %.

Les informations demandées dans le cadre d'une première demande concernent pour l'essentiel la situation des personnes (conditions de résidence, composition du foyer, niveau et type de revenus perçus par l'ensemble des membres du foyer, montant des prestations sociales et revenus de remplacement perçus pour le trimestre de référence, puisqu'ils sont pris en compte dans la base « ressources » de la prime d'activité, les informations concernant les revenus étant désormais préremplies depuis la généralisation de la « solidarité à la source », voir *supra*). Ces éléments permettent à l'allocataire de faire rapidement une simulation de droit sur le site internet de la CAF et de formuler ensuite une demande de prime d'activité.

[58] https://www.ccomptes.fr/fr/publications/la-mise-en-place-de-lexperimentation-territoires-zero-non-recours

2 - Les premières demandes de prime d'activité comme les déclarations trimestrielles de ressources sont rapidement traitées

Du point de vue des gestionnaires qui examinent les demandes, cette prestation est relativement simple et les dossiers faciles à traiter. Le taux de traitement automatique des demandes, sans intervention d'un gestionnaire conseil allocataire de la caisse, est relativement important : 87 % pour les demandes de renouvellement et 34 % pour les demandes initiales en 2024. Seules quelques situations et configurations familiales particulières sont plus complexes à traiter. Les gestionnaires évoquent par exemple le cas des parents séparés qui assurent la garde de leur enfant de manière alternée et qui souhaitent donc un partage du bénéfice de la partie de la prime familialisée au *prorata* du temps passé par l'enfant dans chacun des foyers. Cette opération ne peut pas être réalisée dans l'outil de la branche famille, ce qui oblige les gestionnaires à réaliser le calcul de répartition manuellement dans un fichier séparé et à saisir ensuite les montants de prime d'activité de chaque parent en forçant l'outil.

Le délai de traitement des demandes fait l'objet d'un suivi par la branche famille. Il était de 23,9 jours pour une demande de prime d'activité, et de 2,9 jours pour une demande de renouvellement de droit (mise à jour de la déclaration trimestrielle de ressource) en 2024.

Le suivi des délais de démarche sur demandes de prestations légales par la CNAF

La cible fixée par la COG en matière de délai moyen de démarche[59] des prestations légales est fixée à 16 jours en 2023 (15 jours en 2024) tandis que celle relative au délai moyen de démarche des bénéficiaires de minima sociaux est de 14 jours en 2023 (13 jours en 2024).

Toutes prestations confondues, la branche famille atteint les objectifs qu'elle s'est fixée annuellement, sauf pour l'année 2022. Le délai moyen de démarche pour la seule prime d'activité est en revanche supérieur aux objectifs fixés dans la COG (16 jours) et en dégradation ces dernières années. Il a légèrement baissé à 24 jours en 2023 après avoir atteint un point haut à 25,7 jours en 2022 mais demeure supérieur à l'objectif.

Tableau n° 3 : indicateurs COG / délais de démarche

Indicateurs	2019	2020	2021	2022	2023
Délais moyens de démarche prestations légales	16	12,1	15,4	17,1	ND
Idem PA	17	16,9	22,7	25,7	24
Cible COG	17,5	17	16,5	16	16
Délais moyens de démarche bénéficiaires de minima sociaux	13,4	10,4	13,2	14,6	ND
Idem PA	ND	ND	ND	ND	ND
Cible COG	14	13,5	13	12,5	14

Cour des comptes, d'après données CNAF

[59] Le délai de démarche calculé par la branche famille s'entend comme le délai en nombre de jours entre la demande formulée par l'usager et la réponse définitive de la CAF, intégrant donc les éventuels délais intermédiaires liés aux demandes de pièces ou d'informations complémentaires. Cf. COG 2023-2027, indicateur n°19.

Les coûts de gestion de la prime d'activité par la CNAF

La part des personnels en équivalent temps plein (ETP) mobilisés par la CNAF pour assurer la gestion de la prime d'activité serait de 13,6 % en 2023. Appliqué à la masse salariale globale de la branche famille de cette même année, ce ratio conduit à une estimation des coûts de gestion de la prime d'activité à 272 M€, soit un coût par dossier de 60 €. Cette évaluation ne prend pas en compte les coûts de structure, et peut être considérée comme un minorant. Appliqué à l'ensemble des coûts de gestion de la CNAF, le même ratio produit une estimation de 408 M€.

Une autre méthode d'estimation évalue le coût complet de la gestion de la prime d'activité à 360 M€ en 2023 (et à 185 M€ en coûts directs), ce qui représente 15,6 % des coûts de gestion de la caisse en 2023. Cela correspond à un coût par dossier de 79 € par an.

À titre de comparaison, la Cour estimait que les dépenses de gestion administrative du RSA étaient de 282 M€ en 2018 et 265 M€ en 2019, soit des dépenses de gestion par allocataire de respectivement 150 € et 139 €.

Ces estimations sont éloignées du niveau de financement assuré par l'État, qui était de 41 M€ pour la CNAF et la CCMSA en 2024.

B - Un nombre d'indus élevé à l'origine de difficultés importantes pour les allocataires lors des recouvrements

1 - De nombreuses erreurs déclaratives du fait de la nature des informations demandées

La principale difficulté en matière de gestion du dispositif réside dans la nature et le montant exact des revenus à déclarer pour définir l'éligibilité à la prestation et pour le calcul du droit. Cette difficulté vient du fait que les montants à déclarer ne sont pas systématiquement ceux effectivement perçus. Certains montants versés sont exclus des revenus à déclarer, comme les remboursements de frais professionnels par exemple. Ils ne sont pas non plus le strict équivalent du montant net fiscal. L'introduction du « montant net social »[60], puis la généralisation de la solidarité à la source depuis le 1er mars 2025, avec le pré-remplissage des déclarations trimestrielles de ressources, visent à limiter autant que possible ces erreurs, afin de réduire l'important volume d'indus qui entraîne des protocoles de recouvrement susceptibles de mettre en difficulté les personnes concernées et, *in fine*, un risque significatif de sous-déclaration. Cet enchaînement est l'une des causes les plus souvent évoquées pour expliquer le phénomène de non-recours volontaire, venant de personnes informées de l'existence du droit et de leur éligibilité. En 2024, la prime d'activité était la prestation qui était à l'origine du plus grand nombre d'indus.

[60] Le montant net social (MNS) est, depuis le 1er février 2024, le montant de référence des ressources à déclarer pour bénéficier de la prime d'activité et du RSA. Affiché sur l'ensemble des bulletins de paie et sur les relevés de prestations, le MNS est constitué de l'ensemble des sommes brutes correspondant aux rémunérations et revenus de remplacement versés par les employeurs à leurs salariés (salaires, primes, rémunération des heures supplémentaires, avantages en nature, indemnités de rupture, etc.), diminuées des cotisations et contributions sociales qui leur sont applicables, en application de l'article R.844-1 du code de la sécurité sociale.

L'autre difficulté concerne les personnes éloignées des services publics, ou bien qui souffrent d'illectronisme, ou d'illettrisme, ou qui ne parlent pas correctement ou encore ne savent pas lire le français. Pour toutes ces personnes, la demande en ligne est un obstacle qui ne peut être surmonté que par la possibilité de déposer une demande au format papier ou par l'accompagnement d'un conseiller ou d'une assistante sociale, à l'occasion d'un rendez-vous en guichet physique. Le renoncement au droit est donc fréquent pour tous ceux qui, dans cette situation, ne se trouvent pas à proximité immédiate d'un tel guichet, ce qui est susceptible d'augmenter le niveau de non-recours.

Les ressources et la situation personnelle sont déclarées tous les trimestres par les bénéficiaires. Cette révision trimestrielle est considérée comme un compromis entre la volonté de calculer le montant de la prime d'activité au plus près des revenus des personnes tout en garantissant un minimum de stabilité à la prestation et de visibilité aux bénéficiaires.

Avant la réforme de la solidarité à la source, ce mécanisme supposait une certaine rigueur de la part des bénéficiaires qui non seulement ne devaient pas oublier de faire leur déclaration trimestrielle, sous peine de suspension du versement de la prestation, mais qui devaient également s'assurer de l'exactitude des ressources déclarées pour éviter des indus.

Ils devaient également penser à déclarer systématiquement les évolutions de situation familiale (notamment en cas d'arrivée ou de départ d'un enfant, de séparation ou de constitution d'une communauté de vie) qui sont susceptibles d'avoir des effets significatifs sur le montant de prime d'activité versé car les revenus du conjoint sont pris en compte dans le calcul du montant de la prestation due (cf. partie 1). Cette obligation n'a pas été modifiée par la réforme de la solidarité à la source.

D'après les éléments de diagnostic produits dans la phase de préparation du projet de « solidarité à la source » (voir *supra*), 60 % des déclarations trimestrielles comportaient des erreurs. Certains revenus étaient systématiquement sous-déclarés, voire non déclarés, notamment certains revenus de remplacement tels que les indemnités journalières d'assurance maladie, les pensions invalidité et vieillesse, les rentes d'accidents du travail et de maladies professionnelles, ce qui entraînait le versement de droits injustifiés.

2 - Un nombre d'indus important, entraînant presque systématiquement des procédures de recouvrement

a) L'importance du nombre d'indus simples, en forte augmentation entre 2020 et 2024

Le nombre des indus non frauduleux[61] identifiés par les CAF atteint 1,8 million en 2024, en nette augmentation depuis 2020 (+ 33,4 %). Le montant correspondant en euros augmente de manière encore plus importante (+ 43 %) pour représenter 610 M€ en 2024, soit 5,7 % du montant de prime d'activité versée cette année-là (contre 4,5 % en 2020), et le montant moyen des indus non frauduleux (ou indus simples) s'établit à 334 € (contre 311 € en 2020). Au premier trimestre 2024, le montant moyen de la prime d'activité versé mensuellement s'établissait à 177€ : en moyenne, chaque indu non frauduleux représente donc un peu moins de deux mois de prestation.

[61] Les indus frauduleux résultent d'un acte intentionnel (fausse déclaration en particulier) entraînant un préjudice pour l'organisme ayant versé les prestations. Dans les CAF, tous les autres types (qui résultent pour la plupart d'erreurs, soit de gestion soit de déclaration) d'indus sont dits simples.

L'ensemble des indus, frauduleux ou non, représentaient en montant 6 % de la prestation versée en 2024 (contre 4,8 % en 2020).

Tableau n° 4 : indus de prime d'activité, 2020-2024

	2020	2021	2022	2023	2024
Nombre d'indus	1 393 267	1 591 851	1 684 139	1 715 153	1 845 847
Montant des indus	458 413 784	506 696 624	553 872 426	590 131 773	642 699 185
Montant moyen / indus	329 €	318 €	329 €	344 €	348 €

Source : Cour des comptes, d'après données CNAF

b) Une part importante d'indus non détectés

La part des indus détectés, suivis financièrement et faisant l'objet d'une procédure de recouvrement, malgré l'importance des volumes évoqués ci-dessus, ne représente pourtant qu'une fraction du montant total des indus de prime d'activité. La CNAF mesure chaque année le risque résiduel (c'est-à-dire après mise en œuvre des actions de contrôle) en rapportant les montants d'indus et de rappels non détectés aux montants de prestations versés au bout de neuf mois en moyenne ou bien de vingt-quatre mois en moyenne (qui correspond au délai de prescription) [62].

En ce qui concerne la prime d'activité, le niveau de l'indicateur à 24 mois est élevé (24,6 %) soit une estimation d'erreurs résiduelles de près de 2,5 Md€.

Les indus effectivement détectés ne constituent qu'une partie des indus résultant du service de cette prestation complexe, notamment du fait d'un nombre important d'erreurs déclaratives portant sur les revenus des personnes pris en compte pour le calcul de liquidation.

c) Un haut niveau de recouvrement des indus détectés

Le recouvrement des indus à la prime d'activité s'opère, comme pour les autres prestations, majoritairement par le biais de retenues d'« office » sur les prestations servies par les CAF, en fonction de la quotité saisissable qui est définie par un modèle adossé au quotient familial censé prendre en compte la capacité contributive des familles. Les retenues peuvent être faites soit sur la prime d'activité, soit sur d'autres prestations. En 2023, toutes prestations confondues, le recouvrement par le biais de retenues atteignait 78 % du total des montants à recouvrer.

[62] Le risque résiduel relatif aux données déclaratives est calculé par la CNAF en mobilisant les résultats d'une enquête sur échantillon dite « paiement à bon droit et fraude », qui repose sur un contrôle sur pièces et sur place d'un échantillon représentatif de bénéficiaires de prestations sociales gérées par les CAF, à partir duquel est extrapolé une estimation du risque financier dit résiduel total. L'évolution de cet indicateur, au niveau de l'ensemble des prestations légales, fait l'objet d'un suivi dans le cadre de la certification des comptes de la sécurité sociale au titre des erreurs résiduelles imputables aux données corrigées après contrôle interne. Dans le rapport de certification des comptes du régime général de sécurité sociale de l'exercice 2024, ce motif est l'un des six retenus par la Cour pour constater qu'il ne lui était pas possible d'exprimer une position sur les comptes de la branche famille et de la CNAF. (https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2025-05/20250516-certification-comptes-securite-sociale-2024.pdf)

S'il n'y a plus de prestations à verser, le recouvrement se fait à l'amiable pour la grande majorité des recouvrements (pour une part oscillant entre 94,4 % en 2017 et 96,2 % en 2023), le reste faisant l'objet de recouvrement dit « forcé » (saisine d'un commissaire de justice, recours devant les juridictions).

Les indus recouvrés ont fortement augmenté entre 2020 et 2024 (+ 38 %), représentant chaque année sur cette période entre 65 % et 75 % des nouveaux indus, ce qui constitue un taux de recouvrement élevé (le meilleur pour l'ensemble des prestations), quoiqu'en baisse régulière depuis 2020.

Tableau n° 5 : niveau et taux de recouvrement des indus de prime d'activité, 2020 – 2024

	2020	2021	2022	2023	2024
Stock au 01/01 des indus PPA	103 525 934 €	135 857 952 €	164 576 757 €	216 892 307 €	244 219 625 €
Nouveaux indus	458 413 784 €	506 696 624 €	553 872 426 €	590 131 773 €	642 699 185 €
Dont indus effectivement recouvrés	*417 991 653 €*	*461 503 157 €*	*482 409 520 €*	*539357 351 €*	*577 445 473 €*
Stock au 31/12 des indus PPA	135 857 952 €	164 576 757 €	216 892 307 €	244 219 625 €	283 712 466 €
Δ N-1 / N		21,1 %	31,8 %	12,6 %	16,2 %
Δ 2024 / 2020					108,8 %
Taux de recouvrement effectif	74,4 %	71,8 %	67,1 %	66,8 %	65,1 %

Source : Cour des comptes, d'après données CNAF

Le nombre important d'indus couplé avec l'efficacité des procédures de recouvrement confirme qu'un grand nombre de bénéficiaires a été confronté à cette difficulté, même si c'est pour un montant relativement modeste en moyenne.

Le constat de l'ampleur du phénomène a conduit les acteurs du recouvrement au sein de la branche famille à solliciter une révision des règles en la matière pour relever le seuil d'abandon de créance (aujourd'hui fixé à 82 €). La CNAF a calculé le seuil à partir duquel le coût du recouvrement serait supérieur au montant de la créance elle-même, seuil qui s'établit à 205 €. Une évolution réglementaire en ce sens permettrait à la fois de réduire la charge pesant sur les équipes chargées du recouvrement, qui pourraient se concentrer sur les créances les plus significatives, et réduire le nombre d'allocataires concernées par cette situation, ce qui aurait pour effet de réduire l'aversion de certains profils à cette prestation et donc de réduire le niveau de non-recours.

III - La réforme de la solidarité à la source, un potentiel levier d'amélioration de la gestion de la prestation

La réforme de la « solidarité à la source » vise la simplification de l'accès et la modernisation de la délivrance des prestations, en particulier le RSA et la prime d'activité, grâce au pré-remplissage des déclarations trimestrielles de ressources (DTR) alimentés par le DRM. Elle s'est fixée quatre objectifs principaux :

- simplifier les démarches des usagers, grâce notamment au pré remplissage des DTR, sans remise en cause du principe de quérabilité de la prestation ;
- sécuriser le calcul et le paiement des droits, pour limiter les risques d'erreur et de fraude, donc d'indus ;
- faciliter la gestion des demandes et des déclarations par les caisses gestionnaires (CAF et caisses de MSA) ;
- lutter contre le non-recours aux prestations, dont une partie est réputée résulter de la crainte de devoir rembourser des indus à la suite d'erreurs déclaratives.

Elle repose sur la récupération automatisée par les caisses de toutes les données de revenus des demandeurs par l'intermédiaire du dispositif de ressources mensuelles. Piloté par la DGCS et la DSS, associant de nombreux acteurs (CNAF, CCMSA, Urssaf, CNAV notamment), ce projet a nécessité un important travail de préparation de trois ans du fait de sa complexité et de ses dimensions à la fois techniques, juridiques et financières.

La mise en œuvre de ce chantier a nécessité des évolutions et des arbitrages structurants, en particulier :

- le « vieillissement » de la période de référence des revenus pris en compte pour assurer un niveau de fiabilité optimal sans dégrader excessivement la réactivité des prestations à l'évolution de la situation des personnes (cf. partie 1) ;
- la possibilité offerte aux allocataires de modifier les montants pré-renseignés dans les DTR s'ils constatent un écart avec les montants qu'ils ont effectivement perçus et renseignés sur leur bulletin de salaire ou leur relevé de prestation.

Après une phase de préparation ayant duré deux années, qui a permis notamment la réalisation de test à blanc dans dix CAF, une phase d'expérimentation a été engagée au 1er octobre 2024 dans cinq CAF dites de préséries.

A - Le bilan satisfaisant sur le plan opérationnel de l'expérimentation de la solidarité à la source

La généralisation du déploiement de la réforme à l'ensemble du territoire national à compter du 1er mars 2025 a été annoncée par la ministre du travail, de la santé, des solidarités et des familles, le 14 février 2025. Elle repose sur le bilan de l'expérimentation qui porte notamment, en application du décret précité, sur l'efficience du dispositif de collecte des données relatives aux revenus des allocataires du RSA et de la prime d'activité auprès du DRM, sur l'efficience de l'instruction des droits par les caisses d'allocations familiales et sur la satisfaction des allocataires concernés.

1 - Le haut niveau de qualité du processus de pré-remplissage des déclarations trimestrielles de ressources des signalements largement réalisés à tort

À partir de la mise en œuvre de l'expérimentation, le taux de validation des DTR préremplies, sans modification des ressources affichées, a été de 94 % en moyenne. En outre, sur les signalements effectués, 87 % de ceux ayant été traités par la cellule de signalement ont été rejetés, principalement car il s'agissait de corrections effectuées à tort. La correction des données ne concernait donc qu'une part minoritaire des allocataires, inférieure à 6 % en décembre 2024.

La tendance est par ailleurs orientée à la baisse : la part des DTR concernés par un signalement est passée de 6,98 % en octobre (soit 32 556 signalements) à 5,77 % en décembre (soit 21 474 signalements, une baisse de 17,3 % en trois mois). Les premiers résultats sur les cinq premiers jours de janvier, avec une diminution du nombre de signalements de 30 % par rapport aux cinq premiers jours d'octobre, et ce malgré un nombre de DTR plus important, confirment cette tendance.

L'intensification de la campagne de communication auprès des bénéficiaires, dès la fin du premier mois de mise en œuvre de l'expérimentation, et son meilleur ciblage, ont permis l'augmentation sensible des consultations des espaces consacrés à la réforme sur le site par les personnes concernées, ce qui a sans doute contribué à la réduction des signalements.

Sur les 69 711 signalements traités entre le 1er octobre 2024 et le 31 décembre 2024, 87 % ont été rejetés dont 76 % étaient injustifiés. En particulier, seuls 7,7 % des signalements émis pour le motif « Erreur ressources » sont justifiés alors que ces signalements sont largement majoritaires (83 % des signalements). Le plus souvent l'allocataire remplace à tort le montant net social (MNS) pré rempli sur la DTR par le montant net qui lui a été versé, par le montant net fiscal (MNF) ou par le montant perçu sur son compte bancaire.

2 - Un dispositif de traitement des anomalies qui a bien fonctionné, un bon niveau de satisfaction des usagers

Le dispositif de traitement des signalements a démontré son efficacité sur la période expérimentale. Au 30 décembre 2024, 91,5 % des 76 107 signalements reçus entre le 1er octobre 2024 et le 30 décembre 2024 ont été traités.

Par ailleurs le traitement des signalements des allocataires a le plus souvent été effectué avant la liquidation des droits par la CAF, permettant ainsi d'en sécuriser le calcul et d'éviter de nouveaux rappels ou indus. Ainsi à titre d'exemple, pour le mois de novembre 2024, 86 % des signalements réalisés avant la date de liquidation des droits, soit le 20 novembre, ont été traités avant cette date.

La mise en œuvre de l'expérimentation s'est accompagnée d'une augmentation maîtrisée des flux entrants de demandes d'informations ou d'assistance dans les cinq CAF concernées. Les flux d'appels entrant ont progressé de 21 % et les flux de courriels de 11,5 % pour les mois d'octobre et novembre 2024, tandis que les flux de visites physiques sont restés stables.

Deux études menées par le CAF Lab[63] sur l'appropriation de la réforme par les usagers ont mis en évidence la persistance d'incompréhensions concernant le montant net social (MNS), des ressources non préremplies et des dates de paiement, ainsi que d'un besoin d'accompagnement des publics précaires et éloignés du numérique. Ces études ont également permis de souligner la satisfaction générale des usagers quant à la réforme avec un pré-remplissage jugé « simple et rapide ».

B - Les premiers enseignements de la phase de généralisation

La généralisation de cette réforme a été mise en œuvre au 1er mars 2025 dans le réseau des CAF, et son extension au réseau des caisses de la Mutualité sociale agricole a été réalisée au 1er octobre 2025.

1 - Une préparation optimisée de la phase de généralisation après deux ans de travail et l'expérience des cinq caisses d'allocations familiales expérimentatrices

La longue phase de préparation en amont de la date de bascule, et l'expérimentation conduite par les cinq CAF d'expérimentation, ont permis de créer les conditions d'une gestion maîtrisée de cette réforme importante des modalités de gestion de prestations qui concernent un grand nombre d'usagers. Les 96 CAF concernées par la bascule ont en particulier pu bénéficier des acquis obtenus dans la phase d'expérimentation par les CAF de test. Les effets négatifs induits ont en particulier pu être anticipés, et les agents ont été bien préparés et accompagnés, ce qui était un enjeu important après la mise en œuvre chaotique et mal vécue de la réforme des aides aux logements. Le dispositif de formation puis de soutien a pu s'appuyer sur les cinq CAF expérimentatrices, ce qui a contribué à rassurer les agents des autres CAF. Tous les agents rencontrés ont fait part de leur satisfaction liée au sentiment d'avoir été bien préparés et à l'expérience d'une évolution qui n'a pas entraîné de mécontentement chez les bénéficiaires.

2 - Des difficultés persistantes correctement anticipées et maîtrisées

La première difficulté qui a pu gêner les gestionnaires et perturber la chaine de traitement des demandes de prime d'activité est l'augmentation du nombre d'anomalies informatiques provoquées par la bascule dans le nouveau dispositif. 113 anomalies ont en effet été signalées au début du mois de mars 2025. Aucune n'était bloquante mais beaucoup étaient structurantes. Dans une proportion limitée, celles-ci ont notamment eu un impact sur le calcul du droit de certains usagers ou sur le temps de liquidation des dossiers. Ces anomalies font l'objet d'une priorisation et d'une livraison progressive de correctifs. La majorité des anomalies recensées ont été clôturées ou bien disposaient déjà d'un correctif planifié en septembre 2025.

[63] Le CAF Lab est une structure mise en place par la branche famille en 2016 dont l'objet est de soutenir l'innovation et la conception d'une offre de service à la fois plus efficace et mieux adaptée aux besoins des usagers. Centrée sur l'utilisateur, le CAF Lab fait appel à des « méthodes de créativité et de coconstruction. Il favorise des façons de travailler qui mobilisent l'intelligence collective, le collaboratif, l'ouverture sur l'extérieur et l'apprentissage » (présentation du CAF Lab sur le site de la branche famille).

La deuxième difficulté, qui résultait en partie de la première, est la fragilisation de la fonction de production et donc l'augmentation des délais de traitement des demandes de prime d'activité. Cette dégradation est liée pour une large part au choix de renforcer les contrôles de cohérence, notamment entre la nature des activités déclarées et les revenus pré-renseignés dans les déclarations trimestrielles de ressources, qui ont diminué le taux de liquidation automatique de la prestation.

Enfin la troisième difficulté est la persistance d'un important flux de signalements, légèrement inférieur néanmoins à celui observé pendant la phase expérimentale, mais qui s'est maintenu à un niveau plus élevé qu'attendu, pour un volume de demandes multiplié par 20 avec le passage de 5 à 101 CAF.

Tableau n° 6 : déclarations trimestrielles de ressources (DTR) et signalements, mars-juin 2025

	Mars 2025	Avril 2025	Mai 2025	Juin 2025
DTR	2 601 749	3 152 764	2 662 167	2 549 915
Δ N / N-1	so	21,2 %	- 15,6 %	- 4,2 %
Signalements	283 772	389 666	304 067	262 007
Δ N / N-1	so	37,3 %	- 22,0 %	- 13,8 %
Nombre de DTR avec signalement	5,00 %	5,40 %	4,98 %	4,57 %

Source : Cour des comptes, d'après données CNAF

3 - Un changement de stratégie en matière de prise en charge des signalements

Face à ce flux important de signalements, la stratégie de traitement mise en œuvre par la branche famille et ses partenaires a été ajustée. Seule une proportion réduite de signalements, environ 15 %, a fait l'objet d'un examen, qui s'est jusqu'à présent effectué par ordre d'arrivée, chaque mois, mais la volonté affichée par la CNAF est de prioriser, dès que les outils le permettront, le traitement des signalements à forte valeur ajoutée (c'est-à-dire ceux pour lesquels l'écart entre les ressources DRM et les ressources déclarées est le plus important). Les signalements visant à modifier les ressources de France Travail sont systématiquement rejetés, l'expérience de la phase pilote ayant montré que plus de 99 % d'entre eux étaient erronés. Enfin tous les autres signalements sont acceptés et pris en compte, sans vérification, pour liquider les prestations.

Tableau n° 7 : signalements acceptés / rejetés, mars à début juin 2025

	Signalements acceptés	Signalements rejetés	Total
Signalements vérifiés (17,4 % du total)	22 423	167 151	189 574
Part relative justifiés / injustifiés	*11,8 %*	*88,2 %*	*100 %*
Signalements clôturés administrativement (non vérifiés ; 82,6 % du total)	842 213	60 783	902 996
Part relative justifiés / injustifiés	*93 %*	*7 %*	*100 %*
Total	**864 636**	**227 934**	**1 092 570**
Part relative justifiés / injustifiés	*79 %*	*21 %*	*100 %*

Note de lecture : la différence dans le nombre total de signalements entre les tableaux 5 et 6 tient à une différence de période d'observation.
Source : Cour des comptes, d'après données CNAF

Bien que la phase d'expérimentation ait montré que plus de 85 % des signalements étaient erronés (proportion qui monte à plus de 88 % pour les signalements vérifiés entre mars et juin 2025), le fait que, *a contrario*, entre 12 % et 15 % des signalements sont justifiés, avec une surreprésentation de certaines catégories de bénéficiaires (les salariés de particuliers employeurs par exemple) rendait impossible l'inversion de la logique de traitement et l'option du rejet systématique des signalements non vérifiés, ce qui reviendrait à pénaliser fortement ces personnes et à les placer dans des situations difficiles. Les bénéficiaires concernés pourraient remettre en cause l'intérêt même de prévoir une procédure de signalement, ce qui nuirait à la confiance dans le dispositif tout entier. Enfin une analyse réalisée par le service étude de la CNAF a chiffré le surcoût résultant de cette pratique. Par rapport à une situation contrefactuelle où l'ensemble des signalements ne seraient pas pris en compte dans le calcul des prestations, l'impact d'une prise en compte intégrale des signalements des allocataires dans le calcul du RSA et de la prime d'activité aurait pour effet un coût annuel supplémentaire relativement limité, soit + 25 M€ (+ 31 M€ pour la prime d'activité compensé par 6 M€ d'économies pour le RSA).

4 - Un bilan encourageant sur le plan opérationnel

Le bilan de la généralisation de la solidarité à la source peut à ce stade être considéré comme satisfaisant sur le plan opérationnel en termes de conduite de la réforme. Cette évolution complexe et d'ampleur, qui modernise de manière substantielle les modalités de demande de deux prestations majeures et facilite la vie des usagers, qui vise à sécuriser également la phase de liquidation des droits en limitant fortement le risque d'erreur déclarative et donc à permettre d'assurer le paiement à bon droit des prestations concernées, s'est accomplie sans incident majeur ni inconvénient pour les usagers comme pour les gestionnaires.

Il est trop tôt pour faire le véritable bilan de la réforme, qu'il s'agisse de l'amélioration de la qualité de la liquidation et donc de la réduction attendue des indus, de l'augmentation éventuelle du recours à la prestation qui pourrait en résulter, de l'incidence financière de la réforme à périmètre constant (évaluée *ex ante* à – 800 M€ et réalisée à hauteur de – 890 M€ en 2025[64]) ou encore de la satisfaction usager et de la productivité du service production. Le taux de signalement inférieur à 5 % est néanmoins un signal encourageant pour la poursuite d'objectifs de fiabilisation et de sécurisation que l'adaptation de la stratégie de contrôle devra permettre de confirmer.

Solidarité à la source et quérabilité de la prestation

L'adossement au DRM pour réaliser les déclarations trimestrielles de ressources ne s'est pas accompagné d'un renoncement au principe de quérabilité de la prestation : comme pour le RSA, la prime d'activité n'est versée qu'aux personnes qui en font la demande. Outre les motifs de fond tenant à la philosophie générale du système d'aides sociales, des obstacles techniques se heurtent à une telle évolution, en particulier le fait que certains types de revenus ne sont pas correctement préremplis, ainsi que le caractère familialisé du dispositif, qui suppose une connaissance précise de certaines informations relatives au foyer.

Pour ces raisons, l'automatisation de la liquidation et du versement de la prestation n'est pas envisagée à ce stade, y compris pour les personnes pour lesquelles les CAF et les caisses de la mutualité sociale agricole disposent de toutes les informations nécessaires en matière de revenus.

[64] Source : CNAF, Direction des Statistiques, des Études et de la Recherche, note 2026-22/Danse, Revue analytique des comptes de prestations légales – Caf 2025 – *Évolution des dépenses des prestations légales en 2025*, 19 février 2026.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Pour que la prime d'activité atteigne les objectifs qui lui ont été assignés, il est nécessaire que plusieurs conditions préalables soient remplies :

- *elle doit bénéficier au plus grand nombre de personnes éligibles, ce qui suppose que le taux de non-recours soit contenu ;*
- *elle doit être délivrée dans des conditions satisfaisantes (délais de traitement rapides, accompagnement des bénéficiaires, etc.), qui ne soient pas susceptibles d'amoindrir les effets théoriques de la prestation sur le soutien aux revenus et l'emploi.*

Ces conditions sont diversement remplies.

Les dernières estimations connues, qui datent de 2017, établissaient le taux de non-recours à un peu moins de 30 %. La réforme de 2019 a entraîné un surcroît de recours au droit et un recul du non-recours mais le phénomène ne fait pas l'objet d'un suivi régulier. Une étude en cours de la DREES doit permettre d'en mesurer l'ampleur.

Certes, l'amélioration du paiement à bon droit et la diminution probable des indus attendue de la généralisation de la solidarité à la source devraient améliorer le niveau de recours à la prestation.

Mais pour aller au-delà et réduire véritablement le niveau de non-recours, il est recommandé de remobiliser des dispositifs de type « rendez-vous des droits », et surtout de mieux cibler l'utilisation du data mining *rendue possible par la remontée des informations de ressources contenues dans le DRM, couplée au choix des modes de contact des bénéficiaires qui ont fait leurs preuves (le téléphone plutôt que le SMS ou la messagerie électronique).*

Toutes choses égales par ailleurs, une réduction du non-recours au droit a des conséquences budgétaires, dont l'importance varie en fonction de l'ampleur des mouvements observés et du profil des nouveaux recourant. La révision des paramètres de la prestation pour assurer la neutralité budgétaire d'une telle évolution pourra être envisagée, dans une logique de maîtrise des déficits publics.

La prime d'activité est efficacement gérée par le réseau des CAF et des MSA. La dématérialisation du processus et le haut niveau d'automatisation des traitements permettent une réponse rapide aux nouvelles demandes de prestations et aux demandes de renouvellement des droits. Le phénomène des indus de prime d'activité, massif jusqu'en 2025 et principal problème identifié lié aux opérations de gestion du dispositif, mettait en difficulté tant les gestionnaires que les bénéficiaires concernés quand ils devaient rembourser les trop perçus, ce qui provoquait en retour un phénomène impossible à quantifier de non-recours. Résultant largement des erreurs déclaratives des demandeurs, ce problème pourrait être largement résolu grâce à la réforme de la solidarité à la source et à l'adossement des déclarations de ressources trimestrielle au DRM, qui permet un pré-remplissage des déclarations avec un meilleur degré de fiabilité. Ce nouveau dispositif constitue un progrès important car il simplifie les démarches des bénéficiaires et devrait améliorer le paiement à bon droit des prestations.

La Cour formule la recommandation suivante :

3. *Mettre en place et systématiser les campagnes de communication ciblées en utilisant l'exploration des données (datamining) et remobiliser les dispositifs du type des rendez-vous des droits ; échéance 2026. (CNAF, CCMSA).*

Chapitre III

Des effets significatifs sur les revenus des ménages modestes mais peu observables sur l'emploi

Les deux objectifs assignés par le législateur à la prime d'activité sont d'inciter les travailleurs aux ressources modestes, qu'ils soient salariés ou non-salariés, à l'exercice ou à la reprise d'une activité professionnelle et de soutenir leur pouvoir d'achat.

Ce chapitre répond à la deuxième question évaluative, qui porte sur la réalité du soutien au pouvoir d'achat des ménages ayant des revenus d'activité modestes et à la contribution du dispositif à l'incitation à l'offre de travail, et à la troisième, qui porte sur l'efficacité du dispositif en matière d'incitation au retour ou au maintien en emploi des bénéficiaires.

I - Une prestation qui soutient de manière importante les personnes disposant de revenus d'activité modestes

Avec la prime d'activité, le Gouvernement a entendu cibler les travailleurs modestes (*i.e.* appartenant aux quatre premiers déciles de revenu) et non les travailleurs les plus pauvres (sous le seuil de pauvreté monétaire à 60 %). Ainsi, comme l'indiquait l'étude d'impact de la loi relative au dialogue social et à l'emploi du 17 août 2015, qui a institué la prime d'activité, « *à la différence du RSA-activité, qui, notamment pour les célibataires, concentrait l'effort budgétaire sur les reprises d'emploi à temps partiel, la prime d'activité maintient l'aide apportée aux personnes travaillant à temps partiel, mais cible l'effort budgétaire supplémentaire vers les travailleurs à trois-quarts ou à plein temps (à partir de 0,5 SMIC, et davantage entre 0,8 Smic et 1,2 SMIC)* ».

Au sein de la population des travailleurs modestes, la prime d'activité a pour ambition de soutenir plus particulièrement la reprise d'activité des familles monoparentales, comme l'indiquait l'étude d'impact précitée : « *La prime d'activité soutient significativement la reprise d'activité des familles monoparentales ou des couples inactifs : pour ces configurations familiales, elle permet notamment d'éviter qu'une reprise d'activité à mi-temps ne se traduise par une absence d'augmentation du revenu. La prime d'activité soutient moins nettement la reprise d'activité pour les couples dans lesquels un actif travaille déjà et est, à ce titre, déjà éligible à la prime d'activité pour des montants significatifs* ».

Au total, deux populations sont donc particulièrement ciblées par le dispositif : les travailleurs rémunérés entre 0,5 SMIC et le « point de sortie » de la prestation, c'est-à-dire environ 1,5 SMIC pour une personne seule sans enfants depuis la réforme de 2019, et au sein de ces travailleurs, les familles monoparentales modestes.

A - Un bénéfice plus significatif pour les 40 % de ménages disposant des revenus les plus faibles

1 - Un dispositif qui bénéficie effectivement à des ménages aux revenus modestes

La prime d'activité constitue un complément de revenus pour un nombre important de ménages appartenant aux quatre premiers déciles de niveau de vie. Entre le quart et le tiers des ménages appartenant à ces déciles de niveau de vie perçoivent ainsi la prime d'activité en 2021 (cf. tableau n° 8).

Elle bénéficie aussi, de façon plus marginale, à des ménages appartenant aux cinq derniers déciles de niveau de vie et même jusqu'à 3,5 % des ménages du dernier décile. Le fait qu'une petite part des ménages des derniers déciles perçoive la prime s'explique par l'existence de ménages « complexes » au sens de l'INSEE (collocations, familles dont le périmètre excède celui du foyer au regard de la prime d'activité, etc.). Ainsi, par exemple, les jeunes adultes bénéficiaires de la prime d'activité et vivant chez leurs parents, dont le ménage se situe dans les derniers déciles, sont comptabilisés comme appartenant à ce ménage par l'INSEE pour le calcul des déciles de niveau de vie.

Tableau n° 8 : part des ménages percevant la prime d'activité en fonction du décile de niveau de vie en 2021

	< à D1	D1 à D2	D2 à D3	D3 à D4	D4 à D5	D5 à D6	D6 à D7	D7 à D8	D8 à D9	> à D9	Ensemble
Part des ménages percevant la PA	26,0	29,3	30,0	28,1	21,6	15,8	9,7	7,8	5,3	3,5	17,9

Source : Revenus et patrimoine des ménages, *INSEE référence, édition 2024*

La prime d'activité représente entre 2,4 % et 3,2 % du niveau de vie[65] des ménages des trois premiers déciles (cf. tableau n° 9 et graphique n° 6). Au sein des troisième, quatrième et cinquième déciles, elle représente plus de 15 % du total des prestations sociales non contributives, devant les allocations logement (cf. graphique n° 7).

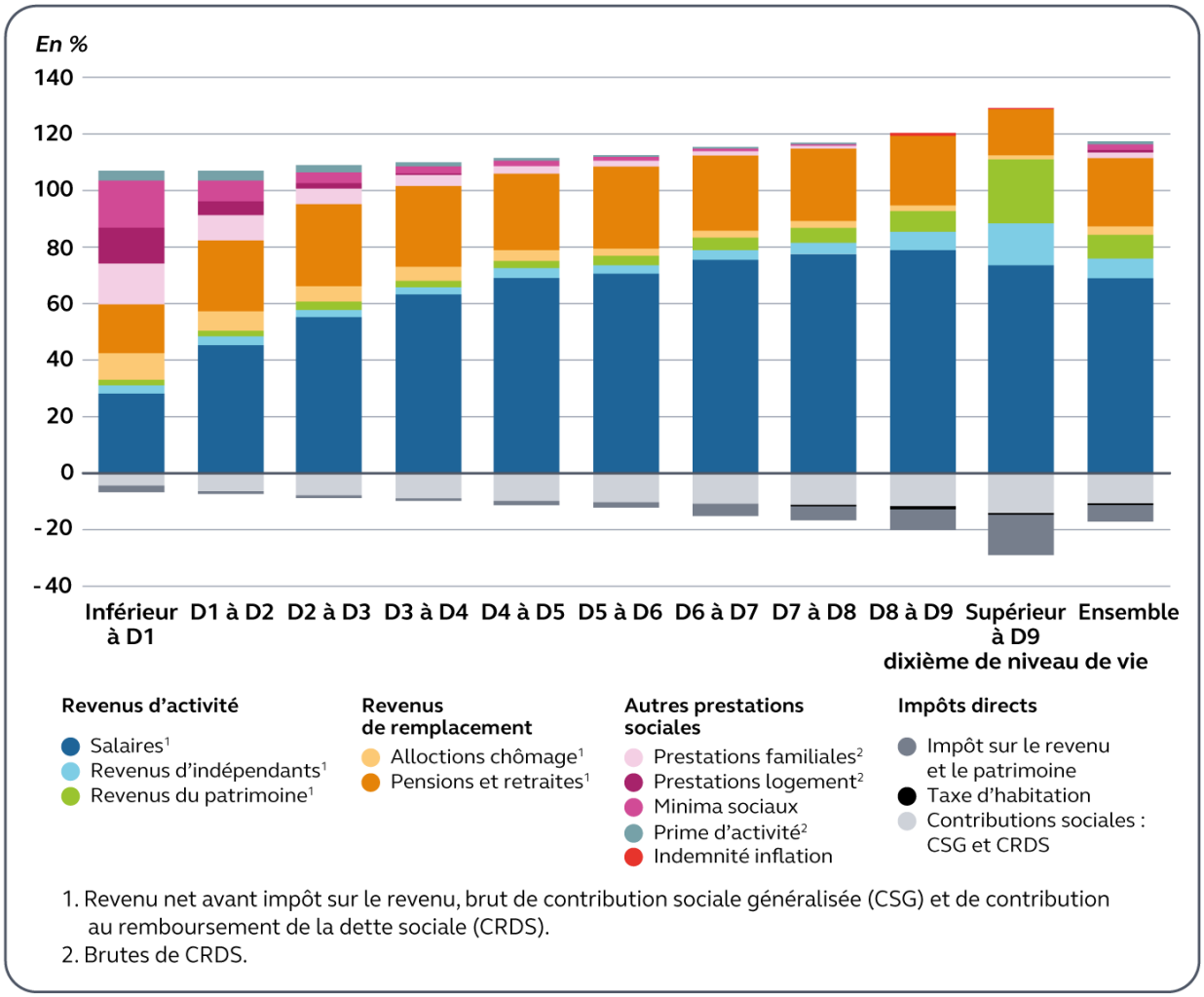
[65] Le niveau de vie est égal au revenu disponible du ménage divisé par le nombre d'unités de consommation (UC). Il est donc le même pour tous les individus d'un même ménage.

Tableau n° 9 : part de la prime d'activité dans le revenu disponible en fonction du décile de niveau de vie en 2021

	< à D1	D1 à D2	D2 à D3	D3 à D4	D4 à D5	D5 à D6	D6 à D7	D7 à D8	D8 à D9	> à D9	Ensemble
Part de la prime d'activité dans le revenu disponible	3,2	3,2	2,4	1,5	0,8	0,5	0,3	0,2	0,1	0,0	0,7

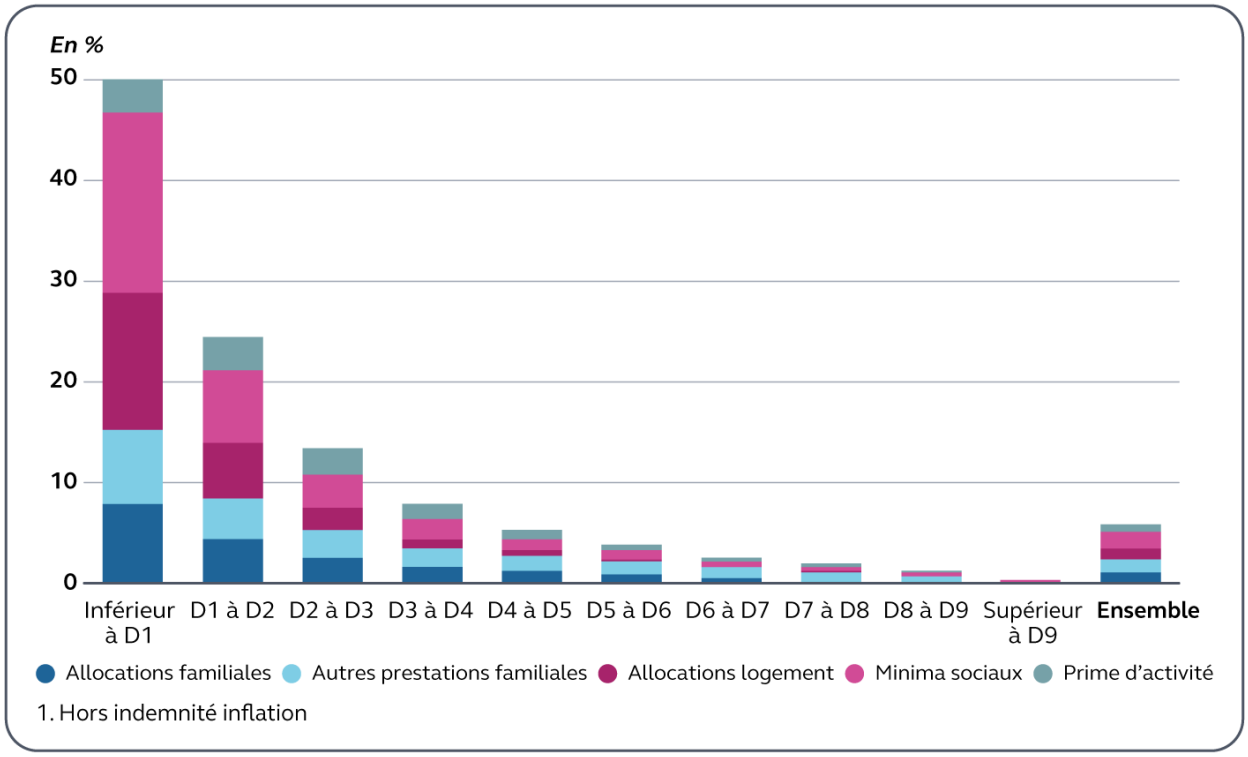
Source : Revenus et patrimoine des ménages, *INSEE références, édition 2024*

Graphique n° 6 : composition du niveau de vie en fonction du décile de niveau de vie en 2021



Source : Revenus et patrimoine des ménages, *INSEE référence, édition 2024*
Lecture : En 2021, les salaires représentent 28,4 % du niveau de vie des personnes ayant un niveau de vie inférieur au 1er décile.
Champ : France métropolitaine, personnes vivant dans un logement ordinaire dont le revenu déclaré du ménage et le niveau de vie sont positifs ou nuls et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Graphique n° 7 : part des prestations sociales dans le niveau de vie selon le niveau de vie en 2021



Source : Revenus et patrimoine des ménages, *INSEE référence, édition 2024*
Lecture : Les prestations sociales représentent 49,7 % du niveau de vie des 10 % des personnes les plus modestes.
Champ : France métropolitaine, personnes vivant dans un logement ordinaire dont le revenu déclaré est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

La prime d'activité représentait en 2021, d'après les données présentées par la DREES en 2024, 0,7 % du revenu disponible des ménages, 2,3 % pour les personnes modestes et 3 % pour les personnes pauvres. Pour les ménages modestes, sur 1 837 € de revenu disponible après transferts, la prime d'activité représente 42 €, soit 12,5 % des prestations sociales non contributives qu'ils perçoivent avant impôts mais le quart des 159 € de transferts sociaux dont ils bénéficient après impôts. Elle représente 37 € pour les ménages pauvres (ceux dont les revenus sont inférieurs au seuil de 60 % du revenu médian par unité de consommation), soit un peu plus de 10 % des 327 € de transferts sociaux contribuant aux 1 248 € de revenu disponible, et 24 € sur 3 353 € de revenu disponible pour l'ensemble des ménages. La moindre intensité de l'aide constituée par la prime d'activité pour les ménages pauvres par rapport aux ménages modestes (et plus encore aux ménages modestes non pauvres) est liée au fait que les bénéficiaires du seul RSA, qui ne perçoivent pas de prime d'activité car ils n'ont pas de revenu d'activité, sont largement surreprésentés parmi les ménages pauvres.

Tableau n° 10 : montants mensuels moyens des différents transferts sociaux et fiscaux vers les ménages et des revenus avant et après transferts, en 2021, selon la position des ménages dans la distribution du niveau de vie des personnes

	Ensemble des ménages	Catégories de ménages		
		Modestes	Dont pauvres	Dont modestes non pauvres
Revenu initial (revenu avant transferts)	3 757	1 679	920	2 097
Transferts sociaux et fiscaux (prestations sociales reçues moins impôts versés)	**- 404**	**159**	**327**	**65**
Prestations sociales non contributives, dont :	185	335	477	256
-Prestations familiales	*63*	*98*	*123*	*85*
-Allocations logement	*36*	*76*	*133*	*45*
-Minima sociaux	*57*	*111*	*176*	*75*
-Garantie jeunes	*2*	*4*	*5*	*3*
Prime d'activité	**24**	**42**	**37**	**45**
PA en % des prestations	***13,0 %***	***12,5 %***	***7,8 %***	***17,6 %***
PA en % du R disponible après transfert	***0,7 %***	***2,3 %***	***3,0 %***	***2,1 %***
Indemnité inflation	3	4	3	4
Impôts directs	- 589	- 176	- 150	- 191
Revenus disponibles (revenus après transferts)	3 353	1 837	1 248	2 163

Source : Cour des comptes, d'après données DREES, Minima sociaux et de solidarité*, 2024*
Lecture : en 2021, pour les ménages modestes, la prime d'activité représente en moyenne 42 € par mois.

2 - Une analyse de cas type qui montre le soutien important représenté par la prime d'activité pour les ménages bénéficiaires

Ces valeurs agrégées ne rendent qu'imparfaitement compte de la contribution de la prime d'activité au revenu disponible des ménages qui la touchent réellement. En effet les statistiques présentant la composition des revenus des ménages par décile concernent l'ensemble de la population, y compris de nombreux ménages par définition non éligibles (notamment les retraités ou les actifs sans emplois). En outre comme l'ont montré des travaux déjà cités[66], une part significative de personnes travaillant et disposant de revenus du travail proches du SMIC ne perçoivent pas la prime d'activité du fait de la prise en compte des autres revenus et de la composition familiale dans le calcul de la prime.

[66] Muriel Pucci, *op. cit.*.

Pour les personnes qui la perçoivent en revanche, la prime d'activité peut représenter une fraction significative des revenus disponibles. Une construction de cas types montre que dans les foyers monoparentaux où le niveau de revenus du travail est de 0,5 SMIC, la prime d'activité représente jusqu'à 22,5 % du revenu disponible, soit 379 €. Pour une famille composée de deux adultes vivant avec le même niveau de revenus, soit 0,5 SMIC, le conjoint ne travaillant pas, la prime d'activité représente jusqu'à près de 30 % du revenu disponible quand le foyer n'a pas d'enfants, et elle est comprise entre 420 € et 459 € par mois. Enfin pour les familles biactives, les deux adultes disposant de revenus de 0,5 SMIC, la prime d'activité représente de 9,7 % à 18 % des revenus du foyer.

Tableau n° 11 : analyses de cas types : prime d'activité pour un revenu du travail autour de 0,5 SMIC en fonction de différentes configurations familiales

Personne seule rémunérée à 0,5 SMIC				
Nombre d'enfants	0	1	2	3
Salaire net	692 €	692 €	692 €	692 €
Revenus primaires	692 €	692 €	692 €	692 €
Prime d'activité	**253 €**	**379 €**	**282 €**	**55 €**
Autres prestations	192 €	614 €	1 037 €	1 778 €
Revenu disponible	1 137 €	1 685 €	2 011 €	2 525 €
PA / Revenu disponible	***22,3 %***	***22,5 %***	***14,0 %***	***2,2 %***
Couple, bénéficiaire rémunéré à 0,5 SMIC, conjoint sans revenu				
Nombre d'enfants	0	1	2	3
Salaire net	692 €	692 €	692 €	692 €
Revenus primaires	692 €	692 €	692 €	692 €
Prime d'activité	**459 €**	**420 €**	**420 €**	**420 €**
Autres prestations	403 €	671 €	952 €	1 386 €
Revenu disponible	1 554 €	1 783 €	2 064 €	2 498 €
PA / Revenu disponible	***29,5 %***	***23,6 %***	***20,3 %***	***16,8 %***
Couple, bénéficiaire et conjoint rémunérés à 0,5 SMIC				
Nombre d'enfants	0	1	2	3
Salaire net	692 €	692 €	692 €	692 €
Revenus primaires	1 383 €	1 383 €	1 383 €	1 383 €
Prime d'activité	**296 €**	**353 €**	**390 €**	**262 €**
Autres prestations	56 €	221 €	483 €	1 069 €
Revenu disponible	1 735 €	1 957 €	2 256 €	2 714 €
PA / Revenu disponible	***17,1 %***	***18,0 %***	***17,3 %***	***9,7 %***

Source : Cour des comptes, à partir de l'outil de la DREES, EDIFIS - maquette d'évaluation des dispositifs fiscaux et sociaux sur cas-types, législation au 1er juillet 2024

Cette analyse permet également de vérifier que le poids de l'aide apportée par la prime d'activité dans le total des revenus disponibles est toujours maximal pour des niveaux de revenus faibles. Pour une personne seule, sans enfant, elle est maximale quand le bénéficiaire dispose de revenus représentant 40 % du SMIC (553 €), elle s'établit alors à 307 € et représente 27,8 % des revenus disponibles du foyer. Pour un couple sans enfant dont seul l'un des membres travaille, elle est maximale quand le bénéficiaire dispose de revenus équivalents à 60 % du SMIC (830 €) et elle représente alors 459 €, soit 29,5 % du revenu disponible.

Interrogés par la Cour des comptes dans le cadre de l'enquête déjà mentionnée sur le bénéfice perçu de la prime d'activité 83,3 % des répondants indiquent que la prime d'activité leur a permis d'améliorer leur quotidien. Ils sont par ailleurs 66,4 % à penser que les variations de prime d'activité perçue ont rendu plus difficile la gestion de leur budget mensuel, ce qui atteste de l'importance du dispositif comme soutien des revenus modestes. Enfin interrogés sur la question de l'amélioration de la prime d'activité (question ouverte : « selon-vous, comment peut-on améliorer la prime d'activité ? »), la première thématique mentionnée est celle du pouvoir d'achat et de la nécessité d'augmenter le niveau de la prime d'activité pour faire face au coût de la vie.

B - Un soutien en revanche insuffisamment pour les familles monoparentales à partir du deuxième enfant

Les familles monoparentales représentent 22 % des foyers allocataires en décembre 2023. Si 20,9 % des personnes en France appartiennent à un ménage percevant la prime d'activité, c'est le cas de 41,5 % des familles monoparentales avec un enfant et de 43,4 % des familles monoparentales avec deux enfants[67].

Ces foyers monoparentaux perçoivent des montants de prime d'activité plus élevés que la moyenne des foyers bénéficiaires. En décembre 2023, les familles monoparentales percevaient un montant moyen de prime d'activité de 251 €, soit 68 € de plus que le montant moyen pour l'ensemble des bénéficiaires qui s'élève à 183 €. 36 % des foyers monoparentaux perçoivent un montant de prime supérieur à 300 €, contre seulement 16 % de l'ensemble des foyers (cf. tableau n° 13).

[67] *Minima sociaux et prestation sociales*, édition 2024, DREES.

Tableau n° 12 : montant moyen de prime d'activité en fonction de la situation familiale en décembre 2023

	Situation familiale	Part des bénéficiaires	Montant moyen de prime d'activité en euros
Seul	Seul sans enfant	56 %	138,35
	Seul avec un enfant	12 %	253,61
	Seul avec deux enfants	7 %	255,06
	Seul avec trois enfants	2 %	228,36
	Seul avec quatre enfants ou plus	1 %	239,11
En couple	En couple sans enfant	6 %	185,18
	En couple avec un enfant	6 %	229,49
	En couple avec deux enfants	6 %	246,68
	En couple avec trois enfants	3 %	244,39

Source : CNAF, Allstat FR6 au titre du mois décembre 2023

Les montants moyens de prime versés sont plus faibles pour une personne seule et pour les couples sans enfants, et sont comparables dès lors que le ménage accueille un ou plusieurs enfants quel que soit leur nombre.

Tableau n° 13 : répartition des montants de prime d'activité par foyer allocataire (régime général uniquement)

Montants mensuels versables	Familles monoparentales	%	Ensemble des foyers	%
Moins de 100 €	161 017	17 %	1 309 795	29 %
Entre 100 et 199 €	219 071	23 %	1 610 180	35 %
Entre 200 et 299 €	228 458	24 %	921 124	20 %
Entre 300 et 399 €	190 319	20 %	372 009	8 %
Entre 400 et 499 €	101 601	11 %	206 357	5 %
Entre 500 et 999 €	50 305	5 %	125 180	3 %
1000 € ou plus	20	0 %	137	0 %
Ensemble	**950 791**	**100 %**	**4 544 782**	**100 %**

Source : CNAF, Allstat FR6 au titre du mois de décembre 2023

Cet écart de 68 € évoqué ci-dessus entre le montant moyen perçu par les familles monoparentales et le montant moyen calculé sur l'ensemble des bénéficiaires s'explique d'abord par les caractéristiques de la prestation et notamment le fait que le montant forfaitaire est majoré en présence d'enfants et le cas échéant, pour isolement (cf. chapitre I).

Par ailleurs, pour rappel le barème de la prime d'activité est favorable aux familles monoparentales jusqu'au premier enfant : ainsi, hors dispositif de majoration pour isolement, la majoration du montant forfaitaire pour le premier enfant est plus élevée pour les parents seuls (+ 316,61 €) que pour les couples (+ 189,96 €) (cf. première partie, tableau n° 14). La majoration est ensuite, à partir du deuxième enfant, équivalente pour les foyers monoparentaux et les couples.

Tableau n° 14 : montant forfaitaire en fonction de la situation familiale, selon le barème en vigueur au 1er avril 2025 (hors dispositif de majoration pour isolement)

	Personne célibataire	Couple
Sans enfant	633,21 €	949,82 €
Un enfant	949,82 €	1139,78 €
Deux enfants	1139,78 €	1329,74 €
Trois enfants	1369,79 €	1556,58 €

Source : CNAF

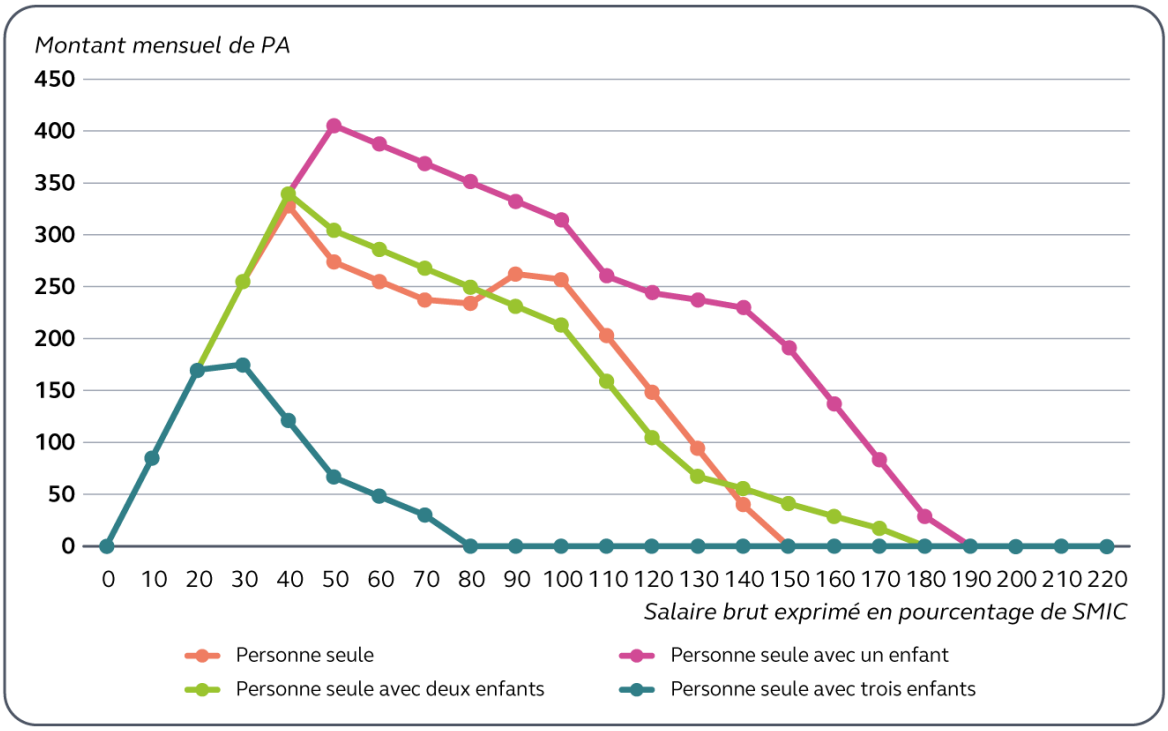
Le fait que le montant moyen de prime d'activité des familles monoparentales soit plus élevé que celui de l'ensemble des bénéficiaires reflète dans une large mesure les caractéristiques socio-économiques de ces dernières. Ainsi, les familles monoparentales bénéficiaires de la prime d'activité sont surreprésentées dans les tranches de revenus qui bénéficient d'un bonus à taux plein : selon le rapport d'évaluation de la réforme de 2019, 51 % des familles monoparentales bénéficiaires de la prime d'activité avaient des revenus professionnels supérieurs à 1 250 €, contre 39 % pour l'ensemble des bénéficiaires en mars 2019. La quasi-totalité (90 %) des familles monoparentales bénéficiaires de la prime d'activité percevait un bonus et avait donc des revenus supérieurs à 0,5 SMIC.

La comparaison des familles monoparentales avec des personnes seules à revenu équivalent apporte un éclairage intéressant sur le degré de soutien du dispositif à ces familles. Les simulations réalisées par la Cour grâce à la maquette Edifis de la DREES montrent ainsi, d'une part, que le montant de prime d'activité n'est pas croissant avec le nombre d'enfants à charge et, d'autre part, que ce montant peut même, dès le deuxième enfant, être inférieur à celui d'une personne seule sans enfants pour certains niveaux de salaire (cf. graphique n° 8 ci-dessous). Au troisième enfant, le montant de prime d'activité est même systématiquement inférieur à celui perçu par une personne seule sans enfants et s'annule aux environs de 80 % du SMIC brut. Ceci s'explique par le fait que l'allocation de soutien familial et les allocations familiales sont prises en compte dans la base ressources de la prime d'activité et viennent donc en déduction du montant de prime d'activité.

Si le système socio-fiscal dans sa globalité (constitué de l'ensemble des prestations familiales, des prestations sociales soumises à des conditions de ressources et de l'impôt sur le revenu) soutient davantage les familles avec enfants, et en particulier les familles monoparentales, que les personnes seules et les couples sans enfants, la faiblesse relative du montant de prime d'activité amoindrit l'effet incitatif à l'emploi pour ces publics. Tout se passe donc comme si « *les personnes étaient davantage aidées en tant que parents qu'en tant que*

salariés »[68], ou comme si le système socio-fiscal renonçait à rechercher, pour ces publics qui connaissent paradoxalement des freins à l'emploi considérables (présence de plusieurs enfants en situation de monoparentalité) un effet d'incitation, et se suffisait en pratique de l'effet de soutien au revenu.

Graphique n° 8 : montant de prime d'activité selon le salaire brut et le nombre d'enfants à charge pour une personne seule (locataire en zone 2 et bénéficiaire de l'ASF lorsqu'elle a un ou des enfants)



Source : Maquette Edifis, DREES, législation au 1er juillet 2024

C - Une contribution significative à la réduction du niveau de pauvreté de ses bénéficiaires, effet accru par la réforme de 2019

Une autre approche permettant d'évaluer l'atteinte de l'objectif de soutien des revenus des ménages modestes est d'estimer la contribution du dispositif à la réduction du niveau de pauvreté de ses bénéficiaires, les personnes en situation de pauvreté étant une catégorie largement surreprésentée parmi les ménages modestes, c'est-à-dire ceux appartenant aux quatre premiers déciles de revenus.

[68] Muriel Pucci, blog de l'OFCE, 20 février 2024, « Près de la moitié des travailleurs proches du SMIC ne touchent pas la prime d'activité ».

Principales définitions statistiques de la pauvreté

Plusieurs indicateurs normalisés ont été définis par Eurostat au début des années 2000 pour quantifier la pauvreté. Parmi ceux-ci, trois indicateurs sont les plus couramment utilisés :

- Le taux de pauvreté monétaire : il s'agit de la part des personnes disposant d'un niveau de vie inférieur à 60 % du niveau de vie médian disponible au niveau national. Ce niveau de vie limite appelé « seuil de pauvreté » s'élevait à 1 158 € pour une personne seule en 2021. 9,1 millions de personnes vivaient en dessous de ce seuil, soit un taux de pauvreté de 14,5 % en France métropolitaine En 2023 le seuil de pauvreté monétaire s'élevait à 1 288 € par mois pour une personne seule, et le taux de pauvreté a atteint 15,4 % soit 9,8 millions de personnes (données INSEE).
- L'intensité de la pauvreté correspond à l'écart entre le niveau de vie médian de la population pauvre et le seuil de pauvreté ; il permet d'apprécier à quel point le niveau de vie de la population pauvre est éloigné du seuil de pauvreté. Selon la DREES, en 2021, elle est de 20,2 %.
- Le taux de pauvreté « en conditions de vie » correspond à la part de la population vivant dans un ménage qui, par manque de ressources, est privé de l'accès à un certain nombre de biens ou services considérés comme essentiels parmi une liste prédéfinie. Ce taux était de 11,7 % en 2019 selon l'INSEE.

1 - Un dispositif qui permet de réduire la pauvreté

La DREES mesure la contribution des différents transferts fiscaux et sociaux à la réduction du taux de pauvreté et de l'intensité de la pauvreté. D'après ces travaux, en 2021, la prime d'activité a permis de réduire le taux de pauvreté de 1,3 points et l'intensité de la pauvreté de 0,5 points (cf. tableau n°15). Ces estimations ont été réalisées toutes choses égales par ailleurs, c'est-à-dire sans tenir compte des changements de comportement induits par le dispositif.

Tableau n° 15 : effet de chaque étape de la redistribution sur le taux et l'intensité de la pauvreté en 2021

	Taux de pauvreté		Intensité de la pauvreté	
	Niveau (en %)	**Effet en niveau (en points)**	**Niveau (en %)**	**Effet en niveau (en points)**
Revenu initial	21,4	-	38,6	-
Impôts directs	20,6	- 0,8	39,8	+ 1,2
Prestations familiales	19,0	- 1,6	33,6	- 6,2
Allocations logement	17,7	- 1,3	27,9	- 5,7
Minima sociaux	15,9	- 1,8	20,9	- 7,0
Garantie jeunes	15,8	- 0,1	20,7	- 0,2
Prime d'activité	**14,5**	**- 1,3**	**20,2**	**- 0,5**
Indemnité inflation	14,5	0,0	20,2	0,0
Revenu disponible	14,5	- 6,9	20,2	- 18,4

Source : DREES, Minima sociaux et prestations de solidarité*, 2024, tableau 1 de la fiche 3 portant sur les effets des transferts sociaux et fiscaux sur la réduction de la pauvreté monétaire*

36 % des personnes bénéficiant de la prime d'activité vivent sous le seuil de pauvreté monétaire, soit plus de deux fois plus que l'ensemble de la population, mais l'intensité de la pauvreté monétaire de ces bénéficiaires est inférieure à celle qui est observée parmi les personnes en situation de pauvreté et bénéficiant d'un minima social ou parmi les personnes pauvres en population générale.

Tableau n° 16 : pauvreté monétaire et part des personnes modestes non pauvres, selon la prestation perçue, en 2018

	Taux de pauvreté monétaire	Intensité de la pauvreté monétaire	Part de modestes non pauvres
	France métropolitaine, en 2018		
RSA	74	26	19
AAH	31	20	45
Minimum vieillesse	52	18	37
ASS	56	27	33
Ensemble des minima sociaux	**60**	**24**	**28**
Prime d'activité	36	16	45
Ensemble des revenus minima garantis	**47**	**22**	**37**
Ensemble de la population	**15**	**20**	**25**

Source : Cour des comptes, d'après données DREES, minima sociaux et prestations de solidarité, 2024
Lecture : 75 % des personnes appartenant à un ménage bénéficiaire du RSA fin 2017 en France (hors Mayotte) sont pauvres en 2018. L'intensité de leur pauvreté est de 26 %. 18 % des personnes appartenant à un ménage bénéficiaire du RSA fin 2017 sont des personnes modestes non pauvres, c'est-à-dire qu'elles ont un niveau de vie supérieur au seuil de pauvreté, mais inférieur au quatrième décile de niveau de vie.

Enfin la mesure de la pauvreté en condition de vie des bénéficiaires de la prime d'activité révèle par ailleurs un niveau de privation des biens essentiels supérieur à ce que révèle le seul taux de pauvreté monétaire de ces mêmes profils (46 % contre 34 %)[69]. 25 % des bénéficiaires de la prime d'activité sont pauvres en condition de vie sans être pauvres monétairement, un des plus forts taux observés parmi l'ensemble des bénéficiaires de minima garantis. Ce constat suggère que ces profils sont plus soumis à des difficultés ou des privations qui ne sont pas mesurées et restitués par le critère de pauvreté monétaire.

[69] Les revenus minima garantis sont les minima sociaux (RSA, ASS, AAH et minimum vieillesse) et la prime d'activité. Les statistiques permettant d'établir le niveau de pauvreté en condition de vie portent sur les seuls bénéficiaires de revenus minima garantis, c'est-à-dire les allocataires et, dans le cas du RSA et de la prime d'activité, leur éventuel conjoint. Les autres personnes du ménage ne sont pas prises en compte : en effet, la mesure de la pauvreté en conditions de vie est individuelle et seuls les individus bénéficiaires sont interrogés dans l'enquête auprès des bénéficiaires de minima sociaux (BMS). Pour l'ensemble de la population, le champ est limité aux seuls individus de 16 ans ou plus : cet élément, ainsi que le recours à l'enquête statistique sur les ressources et les conditions de vie (SRCV) plutôt qu'à l'enquête Revenus fiscaux et sociaux (ERFS), explique l'écart par rapport au taux de pauvreté monétaire de l'ensemble de la population calculé par ailleurs (15 %).
La pauvreté en condition de vie tente de décrire le phénomène à travers les privations et difficultés ressentis par les ménages. Vingt-sept difficultés sont recensées, et la pauvreté en condition de vie caractérise conventionnellement la situation dans laquelle huit carences ou difficultés sont recensées.

Tableau n° 17 : pauvreté monétaire et en condition de vie des bénéficiaires selon la prestation perçue, en 2018

	Pauvreté monétaire	Pauvreté en conditions de vie	Pauvreté monétaire et en conditions de vie	Pauvreté monétaire seule	Pauvreté en conditions de vie seule
RSA	75	68	54	22	14
AAH	33	45	17	16	29
Minimum vieillesse	55	59	34	21	25
ASS	59	63	43	16	20
Ensemble des minima sociaux	62	61	42	20	19
Prime d'activité	**34**	**46**	**20**	**13**	**25**
Ensemble des revenus minima garantis	47	53	31	16	22
Ensemble de la population	13	11	5	8	6

Source : Cour des comptes, d'après données DREES, Minima sociaux et prestations de solidarité*, 2024 (données DREES, BMS 2018 ; INSEE, SRCV 2019 portant sur les revenus 2018*
Lecture : 46 % des bénéficiaires de la prime d'activité fin 2017 sont pauvres en conditions de vie en 2018.

2 - La réforme de 2019 a eu un impact significatif sur la réduction du taux de pauvreté

Une étude de la DREES et de la CNAF de mars 2022 a montré que la réforme de 2019 a fait reculer le taux de pauvreté monétaire de 0,6 point, ce qui s'explique essentiellement par l'ampleur de la revalorisation accordée et son ciblage sur les ménages dont le niveau de vie est inférieur, pour certains, à 60 % du niveau de vie médian. La hausse du recours ne contribue que pour 0,1 point à la baisse de la pauvreté monétaire.

Cet impact de la réforme sur la réduction de la pauvreté monétaire est d'autant plus marqué pour les familles monoparentales (- 1,7 point). Cela tient au fait que les foyers monoparentaux bénéficiaires de la prime d'activité sont surreprésentés dans les tranches de revenus où l'augmentation du bonus individuel a été maximale.

La réforme a diminué moins fortement le taux de pauvreté des personnes seules ou des couples sans enfant (- 0,2 point).

Tableau n° 18 : impact de la réforme sur le taux de pauvreté selon la configuration familiale du ménage

Célibataires sans enfant	Couples sans enfant	Célibataires avec enfant(s)	Couples avec enfants(s)	Ensemble
- 0,2	- 0,2	- 1,7	- 1,0	- 0,6

Lecture : la réforme du bonus de la prime d'activité a fait baisser le taux de pauvreté de 0,2 point pour les célibataires sans enfants.
Source : DREES, d'après INSEE / ERFS 2017 (actualisé en 2019) ; DREES, Études et Résultats*, mars 2022, n° 1225,* La revalorisation du bonus individuel en 2019 a fortement élargi le champ des bénéficiaires de la prime d'activité

Si la prime d'activité a contribué à éloigner de la situation de pauvreté monétaire toutes les personnes travaillant à temps plein au SMIC, y compris au sein des familles monoparentales, cette contribution diminue à partir du deuxième enfant et devient nulle au troisième enfant. Le revenu disponible de ces ménages continue néanmoins à progresser grâce aux autres prestations sociales (de soutien familial et d'aide au logement). À nouveau, les familles de plus de deux enfants bénéficient d'un soutien au revenu, mais pas d'une incitation à travailler, ce qui est contre-intuitif au regard des freins à l'activité qu'elles connaissent.

Tableau n° 19 : montant mensuel des prestations sociales, de l'impôt sur le revenu, du revenu disponible et du niveau de vie d'un foyer monoparental ayant un revenu d'activité net égal à un SMIC net à temps plein, selon sa composition familiale

Nombre d'enfants	0	1	2	3
Revenu d'activité net	1 399	1 399	1 399	1 399
Prime d'activité	222	276	178	0
Allocations logement	0	204	294	389
Allocations familiales	0	0	142	324
Complément familial	0	0	0	277
Allocation de rentrée scolaire	0	35	70	105
Allocation de soutien familial	0	187	374	562
Impôt sur le revenu	0	0	0	0
Revenu disponible	**1 621**	**2 101**	**2 457**	**3 056**
Niveau de vie	1 621	1 616	1 536	1 608
Niveau de vie/seuil de pauvreté (en %)	**127**	**127**	**120**	**126**
Revenu d'activité net	1 399	1 399	1 399	1 399

Source : DREES, Minima sociaux et prestations de solidarité, *2024*

3 - Une revalorisation de la prime d'activité qui a été plus efficace pour lutter contre la pauvreté que ne l'aurait été une hausse du SMIC d'un montant équivalent

Le groupe d'experts sur le SMIC[70] a montré dans son rapport du 1er décembre 2017 que, par rapport à une augmentation du SMIC, les effets d'une revalorisation du montant forfaitaire de la prime d'activité sont davantage ciblés sur les ménages des premiers déciles, et contribuent davantage à réduire la pauvreté et les inégalités de revenus qu'une hausse de SMIC. Dans son rapport du 27 novembre 2019, ce même groupe d'experts a montré que la revalorisation du bonus individuel de 2019, qui pourtant n'a bénéficié qu'aux travailleurs ayant un revenu du travail supérieur à 0,5 SMIC, a également été plus efficace pour réduire la pauvreté qu'une augmentation d'un montant équivalent du SMIC (la prime d'activité étant soumise à des conditions de ressources du foyer, elle bénéficie à un nombre de ménages sensiblement plus restreint que le SMIC, se situant davantage dans les premiers déciles).

[70] Le groupe d'experts sur le SMIC, prévu par l'article 24 de la loi n° 2008-1258 du 3 décembre 2008 en faveur des revenus du travail et installé par le décret n° 2009-552 du 19 mai 2009, a pour mission de se prononcer chaque année sur l'évolution du SMIC. Il est composé de cinq personnalités choisies à raison de leur compétence et de leur expérience dans le domaine économique et social et nommées par arrêté du Premier ministre sur proposition des ministres chargés du travail, de l'emploi et de l'économie.

Les employeurs et la prime d'activité

À la demande de la Cour, l'institut IPSOS a conduit une enquête quantitative par téléphone auprès d'un échantillon de 516 dirigeants d'entreprises du secteur privé comptant au moins un salarié pour disposer d'information sur leur connaissance et leur perception du dispositif.

Les résultats de cette enquête révèlent qu'une nette majorité des dirigeants d'entreprises (73 %) connait la prime d'activité, dont plus de la moitié (57 %) déclarent même « bien » savoir de quoi il s'agit. Cette connaissance est néanmoins relativement imprécise quant aux conditions d'éligibilité au dispositif ou de calcul du droit : 62 % savent que la prime d'activité n'est pas une aide fixe indépendante des revenus de la personne mais seulement 31 % que son montant dépend du nombre d'enfants à charge.

Sur la question centrale des éventuels effets de la prime d'activité sur la politique salariale (qui n'a pu faire l'objet d'une étude approfondie dans la présente évaluation), une large majorité de répondants (82 %) affirme ne pas en tenir compte pour définir la politique de rémunération de l'entreprise. Ils sont quand même un quart à indiquer que, de manière plus générale, la prime d'activité peut « dissuader un employeur d'augmenter les salaires, parce qu'il anticipe que les salariés vont perdre une partie de leur prime d'activité », et 44 % à indiquer que « le fait qu'un salarié sache qu'il pourra percevoir la prime d'activité rend plus acceptable le fait d'accepter un poste à bas salaire », pourcentage nettement plus important au sein des entreprises où une partie des salariés bénéficient effectivement de ce dispositif (57 %). Malgré cela, seuls 15 % des employeurs estiment qu'ils auraient plus de mal à recruter si la prime d'activité n'existait pas.

Enfin après des deux tiers des dirigeants d'entreprises (63 %) affirment qu'ils seraient prêts à communiquer auprès de leurs salariés à propos de l'existence de la prime d'activité afin de les inciter à y recourir dans le cadre d'une campagne de lutte contre le non-recours aux prestations sociales, dont 27 % qui seraient même « certainement » prêts à la faire. Les organisations représentatives des employeurs et des salariés consultées lors de l'enquête ont cependant été réservés sur cette perspective ; les premiers ne souhaitant pas assumer une responsabilité qu'ils estiment être celle des pouvoirs publics, les seconds craignant un mouvement accru de substitution du recours à la prime d'activité à des augmentations salariales.

II - Les effets de la prime d'activité sur l'emploi : un gain au travail théorique, mais des effets sur l'offre de travail qu'il n'a pas été possible d'identifier de manière empirique

Cette seconde partie porte sur les impacts de la prime d'activité sur l'emploi et examine successivement :

- le gain théorique au travail procuré par la prime d'activité, sur le fondement de cas types ;
- les effets empiriquement mesurés de la prime d'activité, en s'appuyant sur les travaux de l'Institut des politiques publiques conduits à la demande de la Cour ;
- la perception qu'ont les bénéficiaires des effets de la prime d'activité sur leur comportement d'emploi, sur le fondement des réponses au sondage conduit par la Cour.

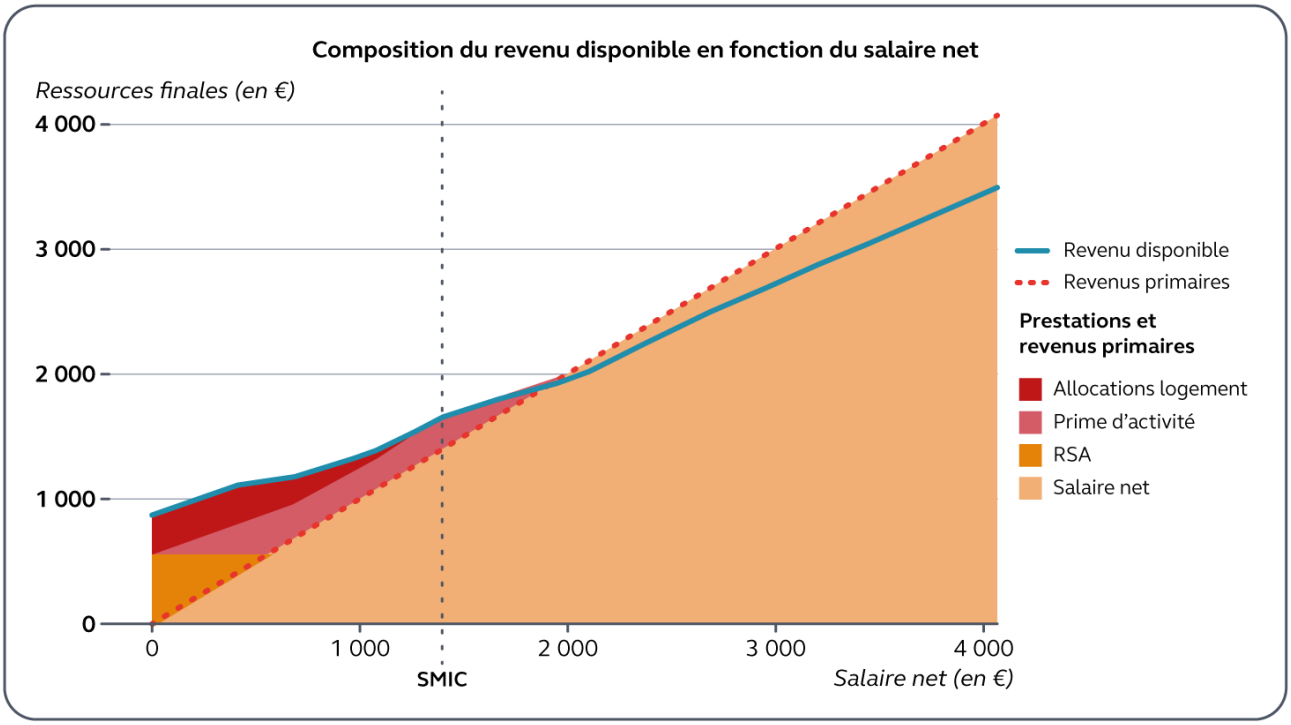
A - Un gain au travail positif dans la grande majorité des cas

1 - Un gain au travail globalement positif, même en tenant compte des droits connexes

Le système socio-fiscal français permet, depuis la mise en place du RSA puis de la prime d'activité, d'assurer un gain au travail dans la grande majorité des cas, c'est-à-dire que pour chaque euro supplémentaire de revenus professionnels, les individus voient leur revenu disponible augmenter[71].

Les deux cas types présentés ci-après (personne seule sans enfant locataire, personne en couple avec deux enfants et propriétaire) illustrent le fait que le revenu disponible progresse avec l'augmentation des revenus du travail (cf. graphiques n° 9 et 10).

Graphique n° 9 : progression du revenu disponible avec celle des revenus du travail : cas d'une personne seule locataire en zone 2[72]

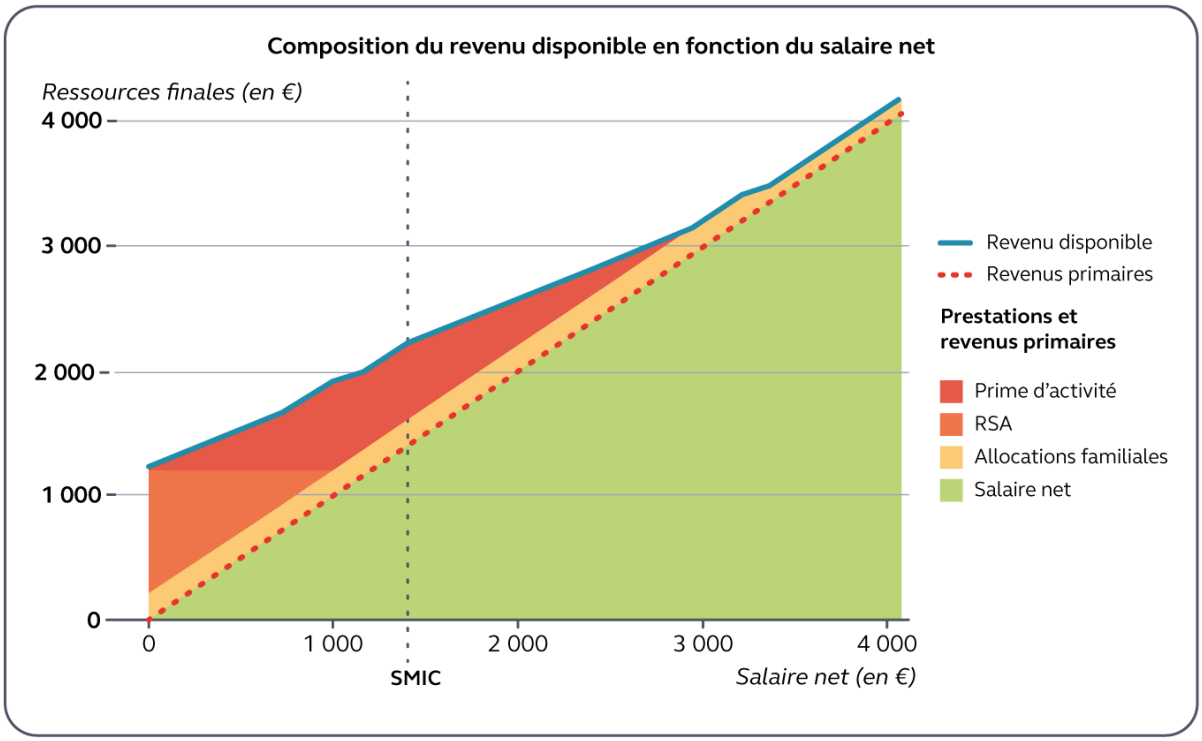


Source : maquette Edifis (DREES) au 1er juillet 2024
Lecture : principaux paramètres retenus : situation conjugale = seul(e) ; nombre d'enfants = 0 ; Autres revenus imposables du ménage (en euros) = 0 ; Statut d'occupation du logement = locataire en zone 2.

[71] Audition de Fabrice Lenglart, rapporteur général à la réforme du revenu universel d'activité (RUA), au Sénat le 5 janvier 2022.

[72] Communes d'Île-de-France hors agglomération parisienne et villes nouvelles, agglomérations de 100 000 habitants ou plus, villes nouvelles de province, Corse et DROM, y compris Mayotte.

Graphique n° 10 : progression du revenu disponible avec celle des revenus du travail, cas d'une personne en couple, propriétaire avec deux enfants



Source : Maquette Edifis (DREES) au 1er juillet 2024
Lecture : Principaux paramètres retenus : situation conjugale = marié(e) ou pacsé(e) ; nombre d'enfants = 2 ; Salaire du conjoint (en % du SMIC) = 0 ; ARE du conjoint (en % du SMIC) = 0 ; Autres revenus imposables du ménage (en euros) = 0 ; handicap du conjoint = non ; Statut d'occupation du logement = propriétaire non accédant ou logé gratuitement.

Les droits connexes

Les « droits connexes » sont des aides sociales complémentaires venant s'ajouter aux aides nationales et légales, leur vocation étant de compléter la base nationale et légale des revenus sociaux de transferts. Elles regroupent des aides à caractère national, comme la prime de Noël, et des aides locales, accordées par les collectivités territoriales (restauration scolaire, centres de loisirs, tarifs sociaux des équipements collectifs, etc.). Même si, isolément, chacune de ces aides est d'un montant faible, elles peuvent, en cumulé, apporter un supplément de revenu important pour les ménages modestes. Leur caractère fortement dégressif avec les ressources des ménages aboutit à ce qu'elles soient rapidement perdues lors d'un retour à l'emploi, jouant ainsi un rôle important dans les désincitations monétaires au travail.

L'étude sur les droits connexes et aides sociales locales menée par Denis Anne et Yannick L'Horty en 2021 à la demande de la Cour des comptes[73] a montré que les aides locales contribuaient moins qu'avant au creusement des « trappes à inactivité », leurs barèmes s'étant progressivement alignés sur celui des aides légales parmi lesquelles le RSA et la prime d'activité. Cette étude a par ailleurs montré que, compte tenu de cette évolution des barèmes locaux entre 2009 et 2020, le taux marginal de prélèvement (implicite dans le calcul de la prime d'activité) à ne pas dépasser afin d'annuler les effets des droits connexes qui montrent localement des « trappes à inactivité », était désormais de 55 %, soit un taux supérieur au taux effectivement applicable aujourd'hui de 40,15 %. Au-delà de ce taux, selon les villes et les configurations familiales, des zones de perte de revenus disponibles sont susceptibles d'apparaître.

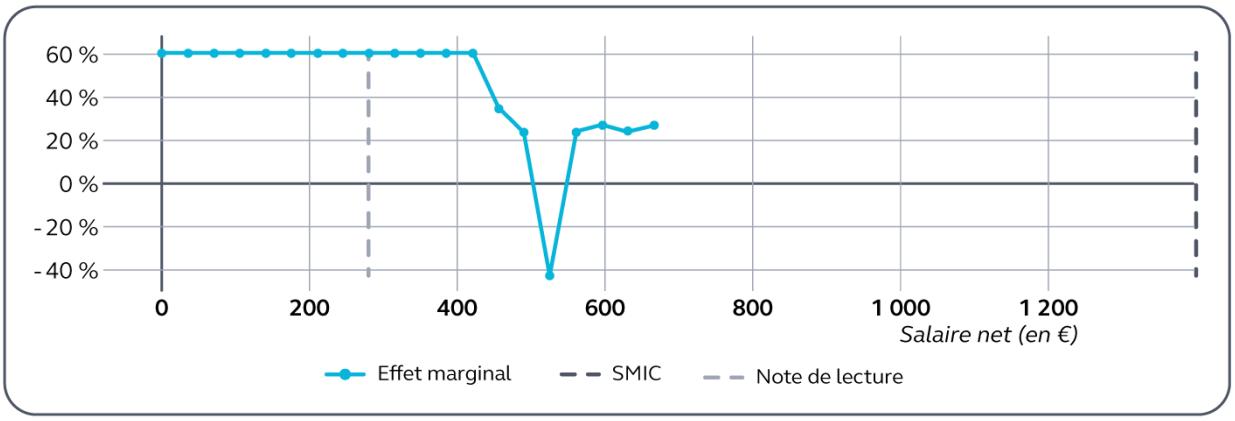
2 - Un gain au travail néanmoins variable selon les situations individuelles

a) Un gain au travail variable, du fait de l'insuffisante articulation entre le barème de la prime d'activité et ceux des autres prestations sociales

Si le gain au travail est réel dans la majorité des cas, il n'est pas le même pour tout le monde. Ceci s'explique notamment par le fait que les barèmes des différentes aides sociales n'ont pas été conçus de telle sorte que les prestations s'éteignent de manière coordonnée et progressive à mesure que les revenus augmentent.

Une personne percevant à la fois la prime d'activité et des aides au logement peut, à certains niveaux de salaire (qui diffèrent selon la configuration familiale), se trouver dans une situation où son revenu disponible augmente peu, voire diminue, à la suite d'une augmentation salariale parce que les deux prestations sociales baissent en même temps ou parce que l'augmentation de la prime d'activité ne suffit pas à compenser la baisse des aides au logement. Ainsi, à titre d'exemple (cf. graphique n° 11), une personne célibataire sans enfant locataire et ayant un salaire net de 525 € par mois verra son revenu disponible diminuer de 1 159 € à 1 145 € par mois si son salaire mensuel augmente de 35 € car à ce niveau de salaire, l'augmentation de la prime d'activité ne suffit pas à compenser la baisse des aides au logement.

Graphique n° 11 : effet marginal sur le revenu disponible d'une augmentation de salaire net



Note de lecture : pour un adulte célibataire sans enfant percevant un salaire net mensuel de 280 €, une hausse de salaire net de 35 € correspond à une hausse du revenu disponible de 21 € après prestations et impôts (c'est-à-dire 60 % de 35 €).
Source : maquette Edifis (DREES) au 1er juillet 2024

[73] *Droits connexes et aides sociales locales : un nouvel état des lieux*, mai 2021 ; étude réalisée sur la base du simulateur EQUINOXE.

L'allocation sociale unifiée, en permettant la convergence des bases ressources et des barèmes du RSA, de la prime d'activité et des aides au logement, devrait conduire à mettre fin à ce type de situations.

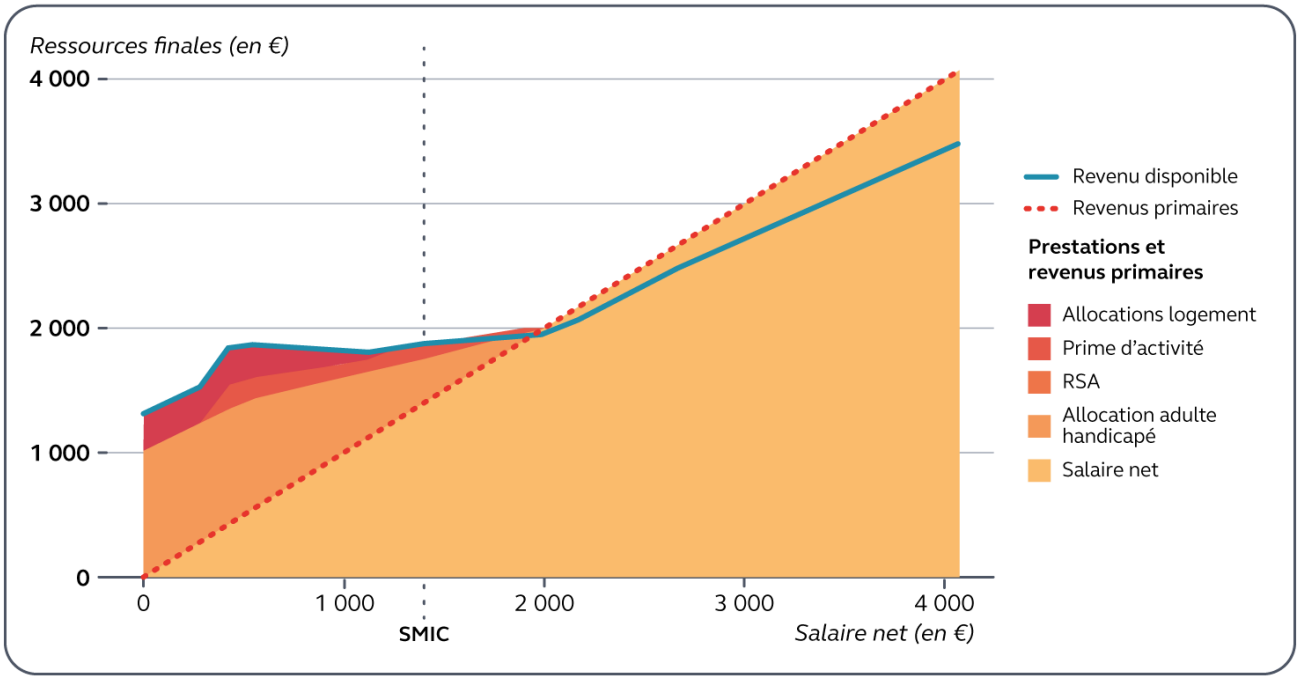
L'articulation entre la prime d'activité et l'allocation aux adultes handicapés (AAH) est également problématique. Depuis 2016, par dérogation au principe général selon lequel les ressources hors revenus d'activité sont intégralement prises en compte dans l'établissement du droit à la prime d'activité, l'AAH est considérée comme un revenu professionnel pour le calcul de la prime d'activité à partir de 25 % du SMIC net mensuel et bénéficie donc du traitement favorable applicable aux revenus du travail. Cette règle, qui concernait initialement aussi les pensions d'invalidité et les rentes d'accidents du travail et de maladies professionnelles[74], permet aux bénéficiaires de l'AAH de bénéficier de la prime d'activité dont ils étaient sinon exclus.

Mais ce traitement particulier de l'AAH pour le calcul de la prime d'activité a des effets négatifs sur l'incitation à travailler des bénéficiaires de la prime d'activité et de l'AAH. En effet, le barème de l'AAH comprend déjà une dimension d'intéressement au travail, si bien que la dégressivité de la prime d'activité avec les revenus du travail vient s'ajouter à celle de l'AAH et des aides au logement. Un allocataire des deux prestations peut donc voir son revenu disponible stagner, voire dans certains cas, diminuer lorsque ses revenus du travail augmentent, et ce sur une large plage de revenus, que ce soit en milieu ordinaire ou en milieu protégé. Ainsi, un célibataire sans enfant et locataire aura quasiment le même revenu disponible quel que soit son revenu professionnel sur une plage comprise entre 0,35 et 1,4 SMIC (cf. graphique n° 12).

Rétablir l'incitation au travail pour les bénéficiaires de l'AAH et de la prime d'activité supposerait de supprimer le traitement favorable applicable à l'AAH pour le calcul de la prime d'activité. Cette mesure permettrait des économies budgétaires de l'ordre de 225 M€, selon les estimations du Gouvernement précisées dans le projet de loi de finances pour 2026. Si cette mesure a été finalement écartée par le Gouvernement, elle demeure l'une des mesures à sa disposition pour accroître les incitations à l'emploi.

[74] La loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018 a restreint le dispositif dérogatoire à la seule AAH.

Graphique n° 12 : progression du revenu disponible avec celle des revenus du travail : cas d'une personne célibataire sans enfants locataire en zone 2 et bénéficiaire de l'AAH



Source : maquette Edifis (DREES) au 1er juillet 2024
Lecture : principaux paramètres retenus : situation conjugale = seul(e) ; nombre d'enfants = 0 ; Autres revenus imposables du ménage (en euros) = 0 ; handicap = oui ; Statut d'occupation du logement = locataire en zone 2.

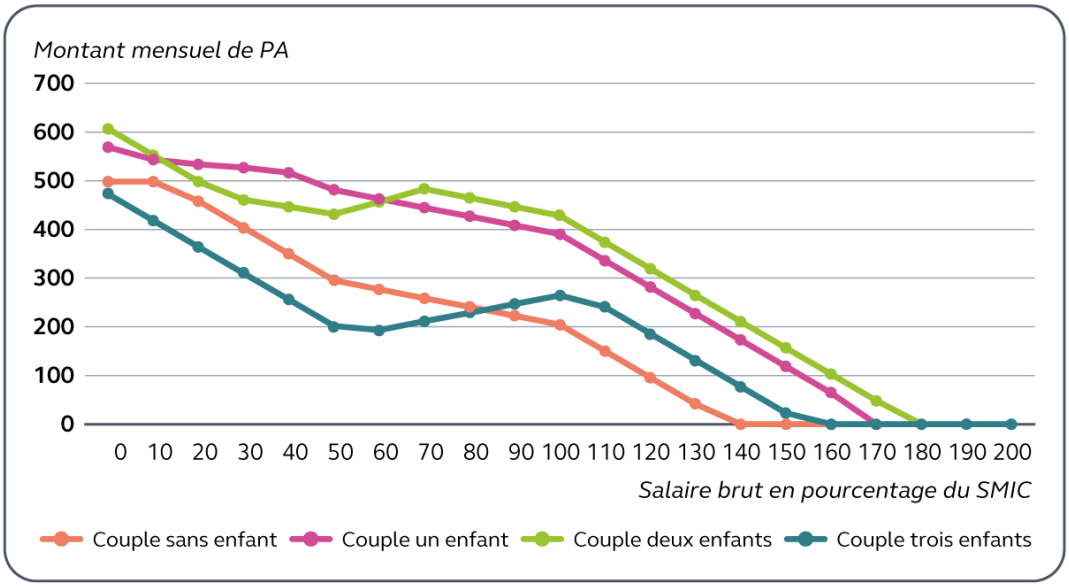
b) Un gain au travail variable, voire nul, en fonction du nombre d'enfants à charge et de la nature des revenus du conjoint

Le gain au travail varie en fonction du nombre d'enfants à charge. En effet, comme l'ont montré les travaux de Muriel Pucci[75], la prise en compte des enfants dans le calcul de la prime d'activité s'effectue à travers deux mécanismes aux effets contraires : si le montant forfaitaire augmente avec le nombre d'enfants à charge, les prestations familiales et le forfait logement qui est lui-même fonction de la composition familiale, inclus dans la base ressources de la prime d'activité, viennent en revanche réduire le montant de prime d'activité.

En conséquence, l'augmentation du nombre d'enfants ne se traduit pas mécaniquement par une augmentation de la prime d'activité comme le montrent les deux graphiques ci-dessous. Ainsi, par exemple, une personne en couple[76] sans enfants percevra, sur une partie significative de la distribution des salaires, un montant de prime d'activité supérieur à celui d'une personne en couple avec trois enfants, toutes choses égales par ailleurs.

[75] Muriel Pucci, blog de l'OFCE, 20 février 2024, « Près de la moitié des travailleurs proches du SMIC ne touchent pas la prime d'activité ».
[76] Il est pris ici l'hypothèse que le conjoint est rémunéré à hauteur d'un SMIC temps plein.

Graphique n° 13 : montant de prime d'activité en fonction du salaire brut, pour une personne en couple avec un conjoint au SMIC, locataire en zone 2



Source : Cour des comptes, avec la maquette Edifis (DREES), législation au 1er juillet 2024

Les travaux de Muriel Pucci ont également montré que les revenus du conjoint, lorsque ceux-ci ont la nature d'un revenu de remplacement (allocation de retour à l'emploi ou pension de retraite par exemple) ou d'un minimum social (AAH notamment), jouent négativement sur les montants de prime d'activité. Deux bénéficiaires de la prime d'activité, l'un ayant un conjoint en emploi, l'autre ayant un conjoint au chômage et percevant l'allocation de retour à l'emploi, à revenus du travail et à revenus du conjoint identiques, percevront ainsi deux montants différents de prime d'activité.

Ceci s'explique par le fait que les revenus de remplacement sont intégralement pris en compte dans la base ressources de la prime d'activité, contrairement aux revenus du travail qui sont pour partie neutralisés. Ainsi un salarié dont le conjoint perçoit l'AAH[77] ne pourra pas percevoir la prime d'activité (et le RSA), quel que soit son niveau de revenu, à la différence d'un salarié dont le conjoint aurait le même niveau de revenu sous forme de salaire. S'il peut être soutenu que l'effet d'incitation au travail est ainsi redoublé en portant indirectement sur les deux membres du couple, cette distinction est en réalité incompréhensible pour les bénéficiaires.

[77] Un travailleur en couple avec une personne percevant l'ARE sera dans la même situation à partir d'un certain montant d'ARE.

B - Une évaluation empirique qui ne permet pas de mettre en évidence d'effets sur l'emploi

1 - Une absence de conclusions claires quant aux effets sur l'emploi des dispositifs ayant précédé la prime d'activité

a) L'efficacité des dispositifs américain et britannique sur l'emploi récemment remise en question

Les principaux résultats disponibles sur l'efficacité des dispositifs d'incitation à l'emploi ont longtemps porté sur les seuls dispositifs américain et britannique[78], premiers instruments de ce type à avoir été mis en place. Les études conduites sur ces dispositifs montraient des effets positifs significatifs et suggéraient en particulier l'existence de réaction à la marge extensive (participation ou non au marché du travail), mais des réactions plus faibles à la marge intensive (augmentation du nombre d'heures travaillées des personnes déjà en emploi).

Certains travaux récents ont cependant remis en cause ces résultats, estimant d'une part que ceux-ci étaient surestimés[79] et montrant d'autre part que la plupart des bénéficiaires du dispositif de soutien américain ne savaient pas comment ce dispositif fonctionnait et ne pouvaient donc pas modifier leur comportement d'offre de travail en conséquence [80]. Ces travaux restent pour l'heure cependant minoritaires.

b) Des effets faibles et hétérogènes pour les dispositifs français qui ont précédé la prime d'activité

S'agissant de la France, les études disponibles sur les dispositifs d'incitation à l'activité qui ont précédé la prime d'activité (PPE, RSA activité) ont montré des effets contrastés et dont il est, par conséquent, difficile de tirer des conclusions définitives.

L'une des études disponibles[81] concluait à un effet négatif de la prime pour l'emploi sur la participation des femmes mariées au marché du travail, à un effet positif sur les femmes en couple non mariées et à un effet nul sur les femmes célibataires. Une autre[82] ne trouve aucun effet significatif de la PPE sur l'emploi dans la population générale.

---

[78] Le *Earned Income Tax Credit* (EITC) a été mis en place aux États-Unis en 1975 pour soutenir les travailleurs à faibles revenus ; le *Working Families' Tax Credit* (WFTC) a été introduit en 1999 au Royaume-Uni et a été depuis lors fondu dans l'*Universal Credit*.

[79] Kleven, H. (2024). *The EITC and the extensive margin : A reappraisal*. *Journal of Public Economics*, 236, p. 105135.

[80] Chetty, R. et Saez, E. (2008). *Information and Behavioral Responses to Taxation : Evidence from an Experiment with EITC Clients at H&R Block.* UC-Berkeley mimeo ; Chetty, R. et Saez, E. (2013). Teaching the tax code : Earnings responses to an experiment with eitc recipients. *American Economic Journal : Applied Economics*, 5(1), p. 1–31.

[81] Stancanelli, E. G. (2008). *Evaluating the impact of the French tax credit on the employment rate of women*. *Journal of Public Economics*, 92(10-11), p. 2036–2047.

[82] Vermare, S., Junod-Mesqui, B., Cochard, M., et Arnaud, F. (2008). *Les effets incitatifs de la prime pour l'emploi : une évaluation difficile. Économie et Statistique*, 412, p. 57–80.

Le RSA activité avait également produit des résultats contrastés selon les évaluations disponibles : si certaines études montrent des impacts positifs sur le retour à l'emploi des mères isolées[83], d'autres concluent en revanche à l'absence d'effet significatif sur l'offre de travail[84].

2 - Une évaluation conduite par l'Institut des politiques publiques montrant que la réforme de 2019 n'a eu aucun effet observable sur l'emploi

a) Cadre méthodologique de l'étude

À la demande de la Cour et de la direction générale de la cohésion sociale, l'Institut des politiques publiques (IPP) a conduit une évaluation des effets de la réforme de 2019 de la prime d'activité sur les comportements d'offre de travail.

Pour évaluer l'impact de cette réforme sur l'emploi, l'IPP a comparé les comportements d'emploi de la population affectée par cette réforme avec un « contrefactuel » décrivant l'évolution qu'aurait connue cette même population en l'absence de réforme. Deux approches ont été mises en œuvre pour construire ce « contrefactuel » :

- la première directement inspirée des méthodologies développées pour évaluer les dispositifs américain et britannique, exploite les différences d'impact de la réforme en fonction de la composition familiale ;
- la seconde tire parti de l'extension d'éligibilité liée au décalage du « point de sortie » du barème, c'est-à-dire du seuil de revenus à partir duquel la prestation n'est plus versée.

Les données utilisées sont, dans l'une et l'autre des deux approches, issues de la base de données MiDAS (Minima sociaux, Droits d'assurance chômage et parcours Salariés) qui couvre le champ exhaustif des personnes qui ont été inscrites à Pôle emploi (puis France Travail) ou ont été bénéficiaires des minima sociaux (AAH, prime d'activité ou RSA). Ces données ont été choisies car elles permettent de mesurer pour des individus donnés, d'une part, l'éligibilité à la prime d'activité et le montant de leur droit et, d'autre part, d'observer leur comportement en matière d'emploi indépendamment de leur éligibilité.

Deux populations ont fait l'objet de l'étude : les bénéficiaires de la prime d'activité et du RSA dans la première approche, les demandeurs d'emploi dans la seconde.

Les comportements d'emploi ont été analysés jusqu'à décembre 2019, c'est-à-dire un an après l'entrée en vigueur de la réforme.

b) Résultats de l'étude : aucun effet observable sur le volume de l'emploi de la population et sur l'horizon temporel analysés

Les résultats de la première approche ne montrent aucun effet significatif sur l'emploi pour les bénéficiaires de la prime d'activité, et ce dans les différentes sous-populations analysées. Cette approche se heurte cependant à des limites méthodologiques importantes, en particulier l'absence d'un véritable groupe de contrôle non affecté par la réforme.

---

[83] Allègre, G. (2011). *Le RSA : redistribution vers les travailleurs pauvres et offre de travail*, Revue de l'OFCE, 118.
[84] Briard, P. et Sautory, O. (2012). *Évaluation de l'impact du revenu de solidarité active (RSA) sur l'offre de travail*. Document d'études DARES 171, DARES.

La seconde approche, plus robuste au plan méthodologique, montre que si la réforme induit une hausse significative du montant mensuel de prime d'activité perçue (de l'ordre de 15 à 20 € par mois), elle n'a en revanche eu aucun effet significatif sur l'emploi. Cette absence d'impact est confirmée dans les différentes sous-populations analysées : les effets observés sur l'emploi demeurent non significatifs tant pour les hommes que pour les femmes, quels que soient le statut marital et le nombre d'enfants. Cette absence d'impact observable est constatée y compris chez les célibataires sans enfant, population théoriquement la plus simple à analyser et potentiellement la plus réactive aux incitations.

Au-delà de l'effet positif sur le pouvoir d'achat des travailleurs modestes, l'IPP montre ainsi que la réforme de 2019 n'a donc vraisemblablement pas accru l'emploi dans la population étudiée et sur la période de temps analysée.

Cela peut s'interpréter comme l'absence réelle d'effets emploi, ou comme le résultat des limites méthodologiques qui ne permettraient pas de détecter ces effets. Ainsi que le souligne l'IPP, certaines populations potentiellement concernées par la réforme n'entrent pas dans le champ de l'étude, notamment les jeunes proches de la sortie du système éducatif, les primo-entrants sur le marché du travail, ou les inactifs appartenant à des ménages ne percevant ni RSA ni prime d'activité, et échappent de fait à l'analyse. Par ailleurs, l'horizon temporel de l'étude – qui est d'un an – est court au regard du temps nécessaire pour que les effets d'une telle réforme sur les comportements d'emploi se fassent sentir. Il est en effet possible, comme le relève l'IPP, que la réforme requière, pour produire des effets, « *des ajustements comportementaux, des acquisitions de compétences, ou des modifications des stratégies de recherche d'emploi qui s'étalent sur une période plus longue, et peuvent ainsi expliquer l'absence d'effet de court terme* ».

c) Interprétation des résultats

Plusieurs hypothèses sont avancées par l'IPP pour tenter d'expliquer pourquoi la réforme de 2019 n'a pas eu l'effet escompté sur l'emploi, certaines s'appuyant sur les caractéristiques de la réforme de 2019, d'autres sur les caractéristiques de la prime d'activité elle-même.

L'IPP formule deux hypothèses fondées sur les caractéristiques de la réforme. D'une part, « *les gains financiers de 15 à 20 euros mensuels, bien que non négligeables, peuvent s'avérer insuffisants face aux coûts associés à la prise d'emploi (transport, garde d'enfants, perte d'autres prestations) ou aux contraintes personnelles et familiales* ». D'autre part, la réforme présente des spécificités qui en limitent sa portée : « *elle n'affecte que les revenus au-dessus de 0,5 SMIC, en pratique l'incitation ne devient importante qu'à partir de 0,8 SMIC et est maximale au niveau du SMIC. Ce ciblage sur des niveaux de rémunération relativement élevés se distingue de celui de l'EITC américain et du WFTC britannique, qui visaient plus spécifiquement les travailleurs à temps partiel et les très bas revenus. La réforme de 2019 laisse ainsi inchangés les montants de prime d'activité pour les revenus correspondant à des temps très partiels au SMIC, segment important pour analyser les transitions vers l'emploi.* ».

Il est en revanche difficile d'attribuer au manque de publicité autour de la réforme l'absence d'effet de celle-ci sur les comportements individuels. Si cette explication a pu être mise en avant dans la littérature économique pour expliquer les moindres effets de réformes de dispositifs comparables à la prime d'activité, elle est en revanche moins plausible dans le contexte français, la réforme de 2019 ayant bénéficié d'une communication gouvernementale d'ampleur.

Dans ces hypothèses, l'absence d'effet observé ne signifierait pas que la prime d'activité dans son ensemble est intrinsèquement inefficace pour inciter au retour à l'emploi, mais simplement que la réforme n'a pas eu d'effet observable sur l'emploi ; ce n'était d'ailleurs pas son principal objet puisqu'il s'agissait avant tout de soutenir davantage le revenu des ménages modestes qui travaillent.

Une dernière explication avancée par l'IPP, fondée sur les caractéristiques de la prime d'activité elle-même, est qu'il existe une incertitude sur le bénéfice potentiel de la prestation, qui découle notamment de la variabilité des revenus dont dépend le calcul de la prime : « *les fluctuations de revenus, fréquentes dans les emplois précaires souvent occupés par la population cible, peuvent générer une incertitude sur les montants effectivement perçus, réduisant la prise en compte de la prime d'activité dans les arbitrages individuels* ». Dans cette hypothèse, c'est bien la prime d'activité elle-même qui serait à l'origine de l'absence d'effet observé de la réforme de 2019, et non pas seulement cette réforme.

C - Une prise en compte limitée de la prime d'activité dans les comportements d'emploi par les bénéficiaires

La Cour a souhaité confronter ces résultats avec la perception que les bénéficiaires ont de la prestation et en particulier :

- la perception qu'ils ont du caractère variable des montants de prestation versés et leur capacité à comprendre les fluctuations de ces montants ;
- leur capacité à anticiper les droits à percevoir ;
- la manière dont ils prennent en compte – ou pas – ce dispositif dans leur comportement d'emploi.

À cette fin, la Cour a réalisé un sondage par courriel auprès de 189 577 personnes tirés de manière aléatoire au sein du fichier des bénéficiaires de la prime d'activité de la CNAF. 6 519 personnes ont répondu à ce sondage[85].

1 - Une prestation perçue comme volatile

S'il existe une incertitude entourant le bénéfice potentiel de la prime d'activité ou son montant, notamment du fait de la variabilité des revenus dont dépend le calcul de la prime, l'effet incitatif de la prestation peut s'en trouver amoindri, ainsi que l'a suggéré l'IPP.

Près des trois quarts des sondés (70 %) estiment que le montant de prime d'activité qu'ils perçoivent a fluctué depuis qu'ils sont bénéficiaires de la prestation. En dépit de l'amélioration que constitue la mise en place de « l'effet figé », c'est-à-dire le fait que les droits restent constants sur trois mois consécutifs, à la différence de ce qui prévalait pour le RSA activité, la prime est globalement perçue comme une prestation volatile.

[85] Un redressement de cet échantillon a ensuite été réalisé afin de le rendre représentatif de l'ensemble des bénéficiaires de la prime d'activité : l'échantillon a été redressé par calage sur marges (ou *raking*) afin de le rendre représentatif de la population de référence. Les variables utilisées pour le redressement sont : le genre, la tranche d'âge, la situation familiale (isolé sans enfant, avec un enfant, deux enfants, trois enfants, famille nombreuse ; idem pour les couples) et le département. Pour chaque modalité de ces variables, la proportion observée dans l'échantillon a été ajustée pour correspondre aux proportions connues dans la population.

Parmi les personnes estimant que le montant de prestation a fluctué depuis qu'ils en sont bénéficiaires, plus du tiers (38 %) n'a pas compris les raisons de ces variations. L'ancienneté dans la prime d'activité améliore cependant la compréhension de celle-ci et la capacité des bénéficiaires à en comprendre les fluctuations de montants : les sondés bénéficiaires du dispositif depuis 2022 ou avant sont 64 % à avoir compris les raisons des fluctuations de leur prime, contre seulement 46 % des personnes bénéficiaires depuis 2024.

2 - Une prestation dont les montants à percevoir sont difficiles à anticiper

À la question de savoir si le dernier versement perçu de prime d'activité correspondait à leurs anticipations, plus de la moitié des répondants (52 %) ont indiqué ne pas avoir cherché à l'anticiper, tandis que près du quart d'entre eux (23 %) ont indiqué que ce montant ne correspondait pas à ce qu'ils avaient anticipé. Au total, seuls 21 % des répondants ont estimé que le montant du dernier versement de prime d'activité correspondait à ce qu'ils avaient anticipé.

Le caractère fluctuant des montants de prestation versés renforce la difficulté à anticiper les montants à percevoir. Au sein des répondants dont les montants de prime d'activité ont fluctué depuis qu'ils sont bénéficiaires de cette prestation, 28 % ont indiqué que le montant du dernier versement de prime d'activité ne correspondait pas à ce qu'ils avaient anticipé. *A contrario* et de manière intuitive, seulement 10 % des répondants qui déclarent avoir perçu des montants constants de prime d'activité, ont estimé que le dernier montant de prime ne correspondait pas à leur anticipation.

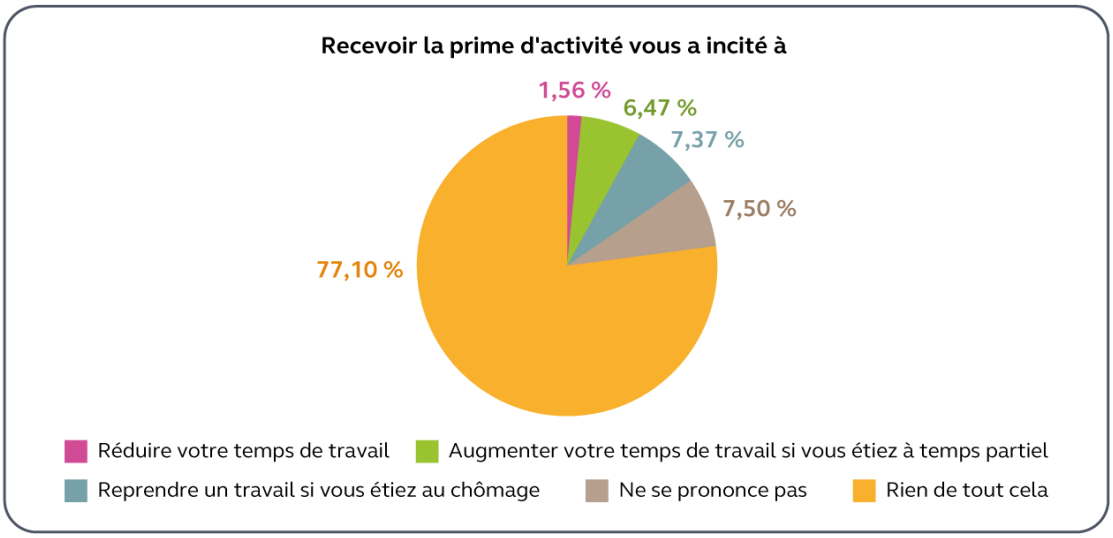
L'ancienneté dans le dispositif n'améliore pas la capacité des bénéficiaires à anticiper les montants à percevoir : 21 % des sondés entrés dans le dispositif en 2022 ou avant estiment avoir correctement anticipé le dernier montant perçu, contre 23 % des personnes bénéficiaires depuis 2024.

Ces résultats suggèrent que l'opacité du dispositif de la prime d'activité pose une difficulté aux bénéficiaires, qui peinent à comprendre les variations de son montant et à anticiper les sommes à percevoir. Plusieurs éléments sont susceptibles d'expliquer cette perception, parmi lesquels la complexité de la formule de calcul de la prestation et l'insuffisante articulation entre la prime d'activité et les autres prestations sociales.

3 - Une prestation dont les bénéficiaires disent ne pas tenir compte dans leurs comportements d'emploi

Enfin, la Cour a interrogé les sondés sur la question de savoir s'ils tenaient compte de la prime d'activité dans leur comportement d'emploi. À la question de savoir si la prime d'activité avait incité les bénéficiaires à modifier leur comportement d'offre de travail, à la hausse ou à la baisse, plus des trois quarts des répondants (77 %) ont indiqué que la prestation n'avait pas eu d'impact. Seuls 14 % des sondés estiment que la prime d'activité les a conduits à augmenter leur temps de travail ou à reprendre un emploi.

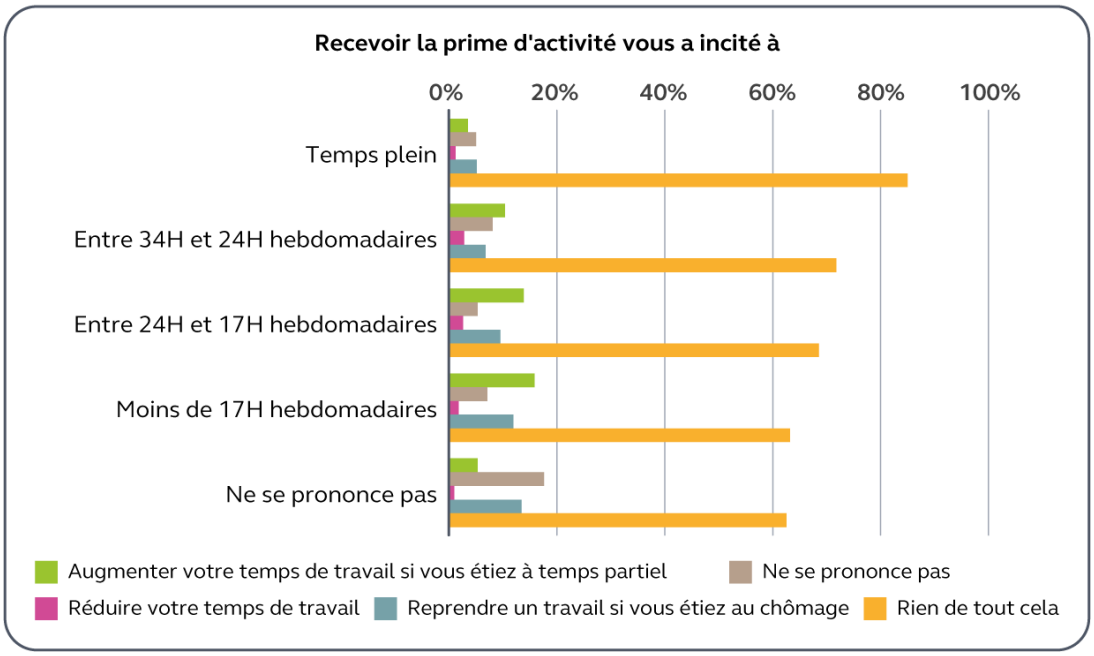
Graphique n° 14 : perception des bénéficiaires de la prime d'activité vis-à-vis de l'effet incitatif de la prestation, d'après le sondage réalisé par la Cour des comptes



Source : Cour des comptes

L'effet incitatif de la prime d'activité est cependant ressenti comme supérieur pour les personnes à temps partiel, en particulier pour les personnes déclarant effectuer moins d'un mi-temps : 28 % des sondés déclarant effectuer 17 heures hebdomadaires ou moins indiquent que la prime d'activité les a incités à augmenter leur temps de travail ou reprendre un travail (contre 14 % pour l'ensemble des sondés), ce qui peut accréditer l'idée d'un impact plus important sur l'offre de travail des personnes dont les revenus du travail sont les plus faibles.

Graphique n° 15 : perception des bénéficiaires de la prime d'activité vis-à-vis de l'effet incitatif de la prestation, en fonction de la quotité de temps de travail



Source : Cour des comptes

Au total, ces résultats suggèrent que les incitations financières procurées par la prime d'activité sont modestes du point de vue des bénéficiaires. Sans qu'il soit possible d'établir un lien de causalité clair, il est néanmoins probable que le manque de clarté de la prime, qui se traduit notamment par la difficulté pour les bénéficiaires à anticiper les montants à percevoir ou à en comprendre leurs évolutions *ex post*, en soit responsable.

Cette opacité s'explique notamment par le fait que dans l'arbitrage entre équité et simplicité, l'avantage a été donné à la première au détriment de la seconde. Ainsi la recherche de la plus grande équité, qui se traduit notamment par le fait que la formule de calcul, le barème et la base ressources de la prime d'activité tiennent compte d'un grand nombre de particularités individuelles, s'est faite en partie au détriment de la clarté du dispositif (cf. chapitre I).

4 - Inciter davantage à l'utilisation des simulateurs

Les gestionnaires de la prime d'activité, CAF et caisses de la Mutualité sociale agricole, ont mis à la disposition du grand public des simulateurs permettant de calculer de manière simple et rapide les montants de droits à la prime d'activité auxquels les personnes éligibles peuvent prétendre. Compte tenu des constats précédemment évoqués, ces outils gagneraient à faire l'objet d'une large publicité pour inciter le grand public à les utiliser plus systématiquement.

La CNAF a par ailleurs indiqué avoir érigé la question de l'éligibilité aux prestations de solidarité qu'elle verse en axe de travail important dans le cadre de la réforme de la Solidarité à la source. Pour cette raison et dans ce cadre, elle porte une offre de service qui vise à mettre en place une demande unique de prestations, permettant à un allocataire de réaliser plusieurs démarches le même jour et de bénéficier d'une étude automatique d'éligibilité à la prime d'activité au moment d'une demande d'ouverture de droits au RSA ou à l'aide au logement. Ce projet devrait aboutir en 2026.

D - Des effets sur l'emploi à renforcer

L'étude de l'IPP n'identifie pas d'effet observable sur l'emploi de la réforme de la prime d'activité de 2019. Le sondage, qui interrogeait les bénéficiaires non sur la seule réforme de 2019, mais sur la prime d'activité en général, montre, en outre, que la prime d'activité est peu lisible pour ses bénéficiaires et qu'elle n'a pas ou peu d'effets sur leurs comportements d'offre de travail. Or, l'efficacité du dispositif dépend pour une part importante de la clarté du message selon lequel lorsqu'une personne reprend un emploi, elle y gagne financièrement et ce, dès le premier euro.

Une approche radicale pour accroître la simplicité de la prime d'activité consisterait à transformer la prestation en un dispositif purement individualisé, à la manière du dispositif suédois d'incitation à l'emploi : toute personne travaillant jusqu'à un certain niveau de revenu mensuel recevrait un complément indépendant de la composition du ménage et des autres prestations perçues. La Cour estime qu'une telle évolution n'est pas souhaitable dans la mesure où il est établi que le caractère familialisé du dispositif permet de soutenir plus efficacement les revenus des ménages modestes et de mieux lutter contre la pauvreté. Le progrès possible pour atteindre l'un des deux objectifs voulus par le législateur s'effectuerait ainsi aux dépens du second.

À défaut d'une approche aussi radicale, il demeure en revanche possible de renforcer la clarté des incitations à l'emploi. Pour ce faire, la Cour recommande d'assurer plus nettement une incitation à l'emploi dès le premier euro travaillé.

Plusieurs options sont envisageables pour ce faire. Deux d'entre elles sont présentées ici.

La première consisterait à faire commencer le bonus dès le premier euro, et non plus comme aujourd'hui à 0,5 SMIC. Une telle mesure contribuerait à rendre plus claires les incitations à l'emploi, en particulier pour les personnes éloignées du marché du travail qui, si elles reprennent un emploi, sont plus susceptibles de travailler à temps partiel, voire à temps très partiel.

Elle aurait, au-delà de ses effets potentiels sur l'augmentation de l'offre de travail, des effets redistributifs en faveur des bénéficiaires les plus pauvres, et notamment les travailleurs indépendants, qui pour une part d'entre eux, effectuent un nombre d'heures important pour une rémunération faible.

Cette mesure présente certes le risque, en accentuant les incitations à occuper un emploi à temps partiel, d'un enfermement de ces personnes dans des emplois précaires. Mais ce risque devrait être mis en regard du fait qu'un abaissement du bonus au premier euro pourrait permettre d'éviter un éloignement prolongé du marché du travail, lequel rend difficile la reprise d'emploi.

Selon les estimations réalisées par la CNAF en 2023, le démarrage du bonus au premier euro concernerait 59 % des bénéficiaires (c'est-à-dire l'ensemble des personnes qui n'ont pas déjà le bonus maximal), qui verraient leur droit mensuel augmenter de 27 € en moyenne. La mesure aurait un coût annuel d'environ 900 M€[86]. Afin de rester à coûts constants, voire de réduire le coût de la prestation, la mise en place du bonus dès le premier euro de salaire pourrait s'accompagner d'une baisse de la prime d'activité aux niveaux de salaire les plus élevés ou d'une mobilisation d'autres gisements d'économies, parmi lesquels ceux identifiés dans ce rapport.

Une option alternative à la mise en place du bonus au premier euro, étudiée par la direction générale du Trésor, serait de supprimer le bonus individuel et de redéployer les gains ainsi obtenus dans une augmentation sensible du taux d'intéressement de la prime d'activité (aujourd'hui fixé à 59,85 %). Une telle option n'entraînerait pas de coûts supplémentaires par rapport à la situation actuelle. Elle permettrait d'augmenter le gain à l'emploi dès le premier euro d'activité, tout en simplifiant le calcul de la prestation et donc d'accroître sa clarté. La dimension individuelle de la prestation, portée par le bonus, serait toutefois abandonnée, avec le risque d'inciter moins fortement qu'aujourd'hui à la bi-activité au sein des couples.

Quelle que soit l'option retenue, une attention particulière devrait être portée aux situations dans lesquelles le gain monétaire à l'activité serait dégradé par rapport à la situation actuelle.

[86] Estimations réalisées par la CNAF à partir des paramètres de la prestation en vigueur en 2023, toutes choses égales par ailleurs et sans tenir compte des effets de comportement attendus.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les deux objectifs assignés à la prime d'activité sont diversement atteints.

Les travaux conduits sur les effets de la prime d'activité sur le niveau de revenu des personnes montrent clairement que le dispositif a atteint son objectif de soutien des revenus modestes. C'est au sein des quatre premiers déciles de niveau de vie qu'elle est le plus mobilisée, et l'intensité de l'aide est particulièrement élevée à des niveaux de rémunération qui sont faibles, entre 40 % et 60 % du SMIC. Surtout, la prime d'activité a largement contribué à faire disparaître les situations de pauvreté pour les personnes qui travaillent à temps plein, quelle que soit la configuration familiale, y compris pour les familles monoparentales. Si le taux de pauvreté des personnes qui bénéficient de la prime d'activité reste relativement élevé, c'est principalement du fait de la persistance de situations de travail à temps partiel procurant des niveaux de revenu insuffisants pour permettre au foyer de sortir de la pauvreté monétaire.

Le dispositif est donc suffisant pour sortir de la pauvreté les personnes travaillant à temps plein, mais avec un coût élevé car la France se singularise, au sein des pays de l'OCDE étudiés dans cette évaluation par le caractère élevé des « points de sortie » de la prestation de sorte que celle-ci bénéficie à des ménages se situant au-delà du seuil de pauvreté.

Les effets sur l'emploi de la prime d'activité ne sont en revanche pas démontrés.

Sur un plan théorique, il existe bien un gain au travail dans la grande majorité des situations individuelles. Il demeure cependant des situations problématiques, heureusement circonscrites, où l'augmentation du salaire net ne se traduit pas par une hausse suffisante du revenu disponible, notamment du fait d'une insuffisante articulation entre les prestations sociales.

Pour autant, l'analyse empirique n'identifie pas d'impact de cette prestation sur l'emploi. Ainsi, les travaux conduits par l'Institut des politiques publiques dans le cadre de cette évaluation ont montré que le renforcement du bonus individuel en 2019 n'avait pas eu d'effets observables sur les comportements d'emploi et ce, quelle que soit la sous-population analysée ; il est vrai qu'elle ne se donnait pas cet objectif.

Le sondage réalisé par la Cour auprès de bénéficiaires de la prestation montre en tout état de cause qu'une majorité des personnes interrogées affirme ne pas chercher à anticiper les montants à percevoir ou ne pas réussir le faire, ce qui traduit une faible intelligibilité de la prestation. C'est en partie pour cette raison que près de 80 % des personnes interrogées affirment ne pas tenir compte de la prime d'activité dans leur comportement d'emploi.

Compte tenu de ces constats, la Cour formule trois recommandations pour augmenter l'efficacité de la prime d'activité en matière d'emploi.

Elle recommande, en premier lieu, de mieux communiquer sur l'existence des simulateurs mis en place par la CNAF et les caisses de la mutualité sociale agricole ainsi que sur celui du site Mes droits sociaux, pour accroître la clarté du dispositif pour le grand public.

Elle recommande, ensuite, de rétablir un gain au travail lorsque celui-ci est faible ou nul. Il est essentiel à cet égard de revoir l'articulation entre la prime d'activité et l'allocation aux adultes handicapés (AAH) pour renforcer l'intéressement à l'activité au profit des bénéficiaires de ces deux prestations, leur gain au travail étant aujourd'hui inexistant sur une large plage de revenus. Écartée en 2026 par le Gouvernement, cette mesure pourra être envisagée de nouveau si celui-ci décide à l'avenir de faire prévaloir l'objectif d'incitation à l'emploi sur celui de soutien aux revenus.

En outre, la Cour recommande de renforcer la clarté des incitations au travail, aujourd'hui insuffisante, et ce, dès le premier euro de revenu du travail. Plusieurs actions sont envisageables à cet égard.

Un abaissement au premier euro du seuil à partir duquel le bonus individuel est versé permettrait de rendre plus visible le fait qu'il existe une incitation monétaire à travailler, y compris pour un faible nombre d'heures travaillées. Une telle mesure, au-delà de ses effets potentiels sur l'emploi, aurait par ailleurs des effets redistributifs en faveur des bénéficiaires les plus pauvres. Cette mesure aurait un coût annuel d'environ 900 M€, selon les estimations réalisées par la CNAF en 2023, toutes choses égales par ailleurs et sans tenir compte des effets de comportement attendus. La Cour se plaçant dans une hypothèse de maîtrise de la dépense de prime d'activité, le renforcement des montants de prime d'activité sur les plus bas niveaux de salaire, devrait s'accompagner d'une baisse de ceux-ci à des niveaux de salaire plus élevés ou de la mobilisation des gisements d'économie identifiés par ailleurs dans le rapport. Une option alternative consisterait à supprimer le bonus individuel et à redéployer les gains ainsi obtenus dans un accroissement du taux d'intéressement à l'activité.

La Cour formule les recommandations suivantes :

4. *mieux communiquer sur l'existence des simulateurs de droits de la CNAF, de la CCMSA et du site Mes droits sociaux ; échéance 2026. (CNAF, CCMSA) ;*
5. *mettre fin au traitement dérogatoire de l'allocation aux adultes handicapés pour le calcul de la prime d'activité, afin de rétablir une incitation à travailler pour les bénéficiaires des deux prestations ; échéance : 2027. (ministère du travail et des solidarités) ;*
6. *renforcer les incitations à l'emploi dès le premier euro de revenu du travail ; échéance : 2027. (ministère du travail et des solidarités, CNAF, CCMSA).*

Liste des abréviations

AAH ..... Allocation adulte handicapé
ARE..... Allocation de retour à l'emploi
ASF ..... Allocation de soutien familial
ASU..... Allocation sociale unique
BMS ..... Enquête auprès des bénéficiaires de minima sociaux
CAF ..... Caisse d'allocation familiale
CCMSA..... Caisse centrale de la mutualité sociale agricole
CNAF ..... Caisse nationale des allocations familiales
CNAV ..... Caisse nationale de l'assurance vieillesse
COG ..... Convention d'objectifs et de gestion
DGCS ..... Direction générale de la cohésion sociale
DARES..... Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques
DREES ..... Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques
DRM..... Dispositif de ressources mensuelles
DSN..... Déclaration sociale nominative
DSS ..... Direction de la sécurité sociale
DTR..... Déclaration trimestrielle de ressources
EITC..... *Earned income tax credit* (crédit d'impôt pour le revenu gagné)
ERFS ..... Enquête revenus fiscaux et sociaux
ETP..... Équivalent temps plein
HCFEA..... Haut conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge
IGAS ..... Inspection générale des affaires sociales
INSEE ..... Institut national de la statistique et des études économiques
IPP..... Institut des politiques publiques
IWB..... *In-work benefits* (dispositifs de compléments de revenus pour les travailleurs pauvres)
MiDAS ..... Base de données Minima sociaux, droits d'assurance chômage et parcours salariés
MNF ..... Montant net fiscal
MNS ..... Montant net social
MSA ..... Mutualité sociale agricole
OCDE..... Organisation de coopération et de développement économiques
PASRAU..... Prélèvement à la source pour les revenus autres
PPE..... Prime pour l'emploi
RMI ..... Revenu minimum d'insertion
RSA..... Revenu de solidarité active
RUA ..... Revenu universel d'activité
SMIC..... Salaire minimum interprofessionnel de croissance
SRCV ..... Enquête statistique sur les ressources et les conditions de vie
URSSAF..... Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales.
WFTC..... *Working families' tax credit* (crédit d'impôt pour les familles qui travaillent)

Annexes

Annexe n° 1 : liste des membres du comité d'accompagnement 99
Annexe n° 2 : exemples de calculs de prime d'activité selon trois cas types, au 1er avril 2025 100
Annexe n° 3 : les coûts de gestion de la prime d'activité 101
Annexe n° 4 : les indus de prime d'activité 104
Annexe n° 5 : parangonnage dans sept pays de l'OCDE 109

Annexe n° 1 : liste des membres du comité d'accompagnement

- Axelle BRODIEZ-DOLINO, historienne, directrice de recherche au CNRS ;
- Pierre CAHUC, économiste, professeur d'économie à l'ENSAE et à Polytechnique, chercheur au Crest ;
- Jean-Benoît DUJOL, directeur général de la cohésion sociale ;
- France HENRY-LABORDERE, directrice générale adjointe du Medef, responsable du pôle social ;
- Fabrice LENGLART, ancien directeur de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques, directeur général de l'INSEE ;
- Muriel PUCCI, économiste, maîtresse de conférence à l'université Paris 1 Panthéon – Sorbonne, chercheuse associée à l'OFCE, présidente du comité scientifique du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale ;
- Yvan RICORDEAU, secrétaire national de la CFDT, chargé de la formation professionnelle, de la politique internationale et européenne et de la politique organisationnelle interne ;
- Antoine RODE, chargé de recherche à l'observatoire des non-recours aux droits et services (ODENORE) ;
- Alexandra ROULET, économiste, *assistant professor* à l'INSEAD, *research fellow* au CEPR.
- Yvon SERIEYX, chargé de mission économie, Union nationale des associations familiales

Annexe n° 2 : exemples de calculs de prime d'activité selon trois cas types, au 1er avril 2025[87]

Premier exemple

Une personne seule sans enfants à charge avec un salaire net mensuel de 1 000 €, recevant une aide au logement d'un montant supérieur au forfait logement (égal à 75,99 €) et sans aucun autre revenu.

Ses ressources au sens de la prime d'activité sont égales à :

1 000 € (salaire) + 75,99 € (forfait logement) = 1 075,99 €.

Pour 1 000 € de salaire, le bonus individuel est de 77,78 €

Les ressources sont supérieures au montant forfaitaire (633,21 €), donc le montant de la prime d'activité est égal à :

633,21 + 0,5985 x 1 000 – 1 075,99 + 79,71 = 233,49 €.

Deuxième exemple

Un couple au sein duquel les deux membres travaillent, avec deux enfants à charge et bénéficiant d'une aide au logement d'un montant supérieur au forfait logement (188,06 € pour trois personnes ou plus).

Leurs salaires nets mensuels sont respectivement de 800 € et 950 €. Les allocations familiales s'élèvent à 151,05 €.

Les ressources du foyer au sens de la prime d'activité sont égales à :

1 750 (salaires) + 188,06 (forfait logement) + 151,05 (allocations familiales) = 2 089,11 €.

Pour 800 € de revenus d'activité, le bonus individuel est de 26,57 €.

Pour 950 € de revenus d'activité, le bonus individuel est de 64,97 €.

Les ressources sont supérieures au montant forfaitaire (1 329,74 €), donc le montant de la prime d'activité est égal à :

1 329,74 + 0,5985 x 1 750 – 2 089,11 + 64,97 + 26,57 = 379,55 €.

Troisième exemple

Une personne seule sans enfants à charge avec un salaire net mensuel de 200 € et recevant une aide au logement d'un montant supérieur au forfait logement (égal à 75,99 €).

Ses ressources au sens de la prime d'activité sont égales à :

200 € (salaire) + 75,99 € (forfait logement) = 275,99 €.

Pour 200 € de salaire, le bonus individuel est nul.

Les ressources (275,99 €) sont inférieures au montant forfaitaire (633,21 €), donc c'est le montant forfaitaire et non le montant des ressources qui devra être retranché, ce qui aboutit à un montant de prime d'activité égal à :

633,21 + 0,5985 x 200 – 633,21 + 0 = 119,7 €.

[87] La prime n'est versée que si son montant est au moins égal à 15 €.

Annexe n° 3 : les coûts de gestion de la prime d'activité

La Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) et la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA) animent les réseaux des caisses d'allocations familiales (CAF) et des caisses de Mutualité sociale agricole (MSA) en vue de l'instruction et du service de l'allocation. Celles-ci accueillent les allocataires et allocataires potentiels, instruisent les dossiers de demande et assurent le service de l'allocation et l'ajustement des droits.

L'État contractualise avec la CNAF et la CCMSA par le biais de conventions d'objectifs et de gestion (COG). La COG 2023-2027 de la branche famille, conclue le 10 juillet 2023, prévoit plusieurs actions qui, sans porter spécifiquement sur la prime d'activité, incluent cette prestation dans leur périmètre.

Une fois les COG conclues, la CNAF et la CCMSA fixent des orientations opérationnelles aux caisses locales, tirés des objectifs nationaux contractualisés avec l'État. Celles-ci sont formalisées dans un contrat pluriannuel d'objectifs et de gestion (CPOG) avec chaque caisse.

Le coût de la gestion par la CNAF

Les moyens de gestion de la CNAF sont fixés dans la convention d'objectifs et de gestion (COG) qui la lie à l'état, la COG 2023-2027 actuellement en cours ayant été signée en juillet 2023. Dans ce cadre, les moyens de la caisse nationale et de l'ensemble de son réseau sont calibrés sous un plafond dont la répartition est assurée par le directeur général en tant que responsable budgétaire.

La CNAF dispose pour cette nouvelle période de moyens plus importants qu'au cours de la période précédente. Ainsi, le plafond quinquennal de dépenses limitatives de gestion administrative augmente de 9,5 Md€ pour la période 2018-2022 à 12,7 Md€ pour la période 2023-2027, soit une augmentation de 34 %. Cela se traduit par une hausse des moyens humains substantiels pour mener à bien ses missions (641 ETPMA en fin de COG, plus de 700 sur les premières années). Ces moyens nouveaux sont justifiés notamment par la nécessité de remettre à niveau la relation de service dégradée entre les CAF et les bénéficiaires de prestations, notamment de la prime d'activité (par exemple en termes de taux d'appels aboutis ou de délai de traitement), la lutte contre la fraude et la qualité de la liquidation, la poursuite des grands projets en matière de systèmes d'informations. De plus, la CNAF a bénéficié de presque 700 ETPMA en CDD afin de faire face au pic d'activité en relation de service lié à la « solidarité à la source ».

En utilisant la méthode ABC[88], la CNAF réalise une estimation des ETP mobilisés pour chaque prestation dont elle assure la gestion. Concernant la prime activité, la part des ETP mobilisés serait de 13,60 % en 2023.

[88] La méthode ABC (pour *Activity Based Costing* ou méthode des coûts par activité en français) est une variante du calcul des coûts complets. Elle repose sur l'idée que les objets de coûts (produits, clients, etc.) consomment des activités qui, à leur tour, consomment des ressources. Son objectif est de modéliser les charges par activité pour mieux les gérer, en identifiant les activités les plus et les moins rentables. Ainsi, elle permet de déterminer les facteurs de coûts réels et de trouver des économies potentielles pour améliorer la rentabilité des produits et des clients.

Appliqué à la masse salariale globale de la branche famille en 2023, soit 1 999,8 M€, ce ratio permet une valorisation des coûts de gestion de la prime d'activité pour la CNAF à 272 M€, soit un coût par dossier de 60 €. Cette évaluation ne prend pas en compte les coûts de structure, et peut être considérée comme un minorant. Appliqué à l'ensemble des coûts de gestion de la CNAF (soit 3 Md€), le même ratio permet une valorisation des coûts de gestion à 408 M€. Les frais de gestion de la prime d'activité seraient compris entre 272 M€ et 408 M€.

La CNAF a par ailleurs produit une seconde estimation des coûts directs en moyens humains et processus et des coûts complets de la prime d'activité en appliquant la même méthode Abc à chaque caisse du réseau ainsi qu'au centre national[89]. Le coût complet de la prime d'activité est ainsi évalué à 360M € en 2023 (et à 185 M€ en coûts directs) représentant 15,62 % des coûts de gestion de la caisse en 2023. Cela correspond à un coût par dossier de 79 € par an.

À titre de comparaison, la Cour estimait que les dépenses de gestion administrative du RSA étaient de 282 M€ en 2018 et 265 M€ en 2019[90], soit des dépenses de gestion par allocataire de respectivement 150 € et 139 €[91]. Les dépenses globales de RSA et le nombre d'allocataires ayant peu évolué depuis 2018 (cf. tableau *supra* au point 3.1.2), les frais de gestion de la prime d'activité et du RSA peuvent être considérés comme équivalents pour la branche famille, alors même que le nombre d'allocataires du RSA est deux fois inférieur à celui des allocataires de la prime d'activité. La plus grande complexité de gestion du RSA explique que ses coûts de gestion soient près de deux fois plus élevés par dossier que ceux de la prime d'activité.

Pour assurer la prise en charge de ce coût de financement estimé, la DGCS a établi une convention budgétaire de prise en charge du coût de la gestion de la prime d'activité. Le montant ainsi défini est présenté dans le projet annuel de performances (PAP) du programme 304 annexé au PLF. D'après les informations recueillies par l'IGAS auprès des services de la DGCS, ce montant est calculé comme suit : 1,5 % du montant de la prime d'activité diminué d'un montant forfaitaire de 115 M€. Outre l'absence d'éléments contractuels justifiant ce pourcentage, l'IGAS notait que cette réfaction de 115 M€ annuelle n'est pas expliquée par la DGCS.

Au final, la part des coûts de fonctionnement prise en charge annoncée dans le PAP 2024 était de 41 M€ pour la CNAF et la CCMSA. Cela signifie que les frais de gestion pour la seule CNAF pris en charge par l'État sont inférieurs à ce montant de 41 M€, qui est en outre éloigné des coûts de gestion calculés par la CNAF elle-même, à savoir *a minima* 272 M€.

[89] Il s'agit d'une évaluation des coûts remontés par chaque caisse hors Mayotte et la Lozère. Le coût complet prend en compte le coût des moyens humains, des locaux et de tous les processus (y compris les processus supports et pilotage) mais aussi les coûts nationaux. Le coût direct, quant à lui, englobe uniquement le coût des moyens humains des processus métiers pour l'accueil physique, la liquidation, la vérification et les contrôles sur pièces et sur place, mais aussi la gestion de la fraude et des recouvrements (hors activités mutualisées).

[90] Ces chiffres correspondent à une estimation issue d'une extrapolation nationale à partir des dépenses de gestion déclarées par les neuf départements de l'échantillon étudié par la Cour (Allier, Aude, Bas-Rhin, Gironde, Ille-et-Vilaine, Pas-de-Calais, Seine-Saint-Denis, Martinique et La Réunion).

[91] Cour des comptes, *Le revenu de solidarité active*, 2022.

Le coût de la gestion par la CCMSA

La CCMSA évalue les effectifs alloués à la prime d'activité directement grâce à sa comptabilité analytique[92]. Ainsi, les ETP mobilisés sur la gestion de la PA suivent une trajectoire à la baisse eu égard à la diminution des effectifs prévue dans le cadre des COG successives de la CCMSA (cf. tableau ci-dessous).

La mission IGAS-CGAAER[93] portant sur l'évaluation de la COG 2016-2020[94] notait que la prime d'activité mobilisait en 2020 20 ETP de plus qu'attendus à la création du dispositif. L'écart résultait d'une hausse d'activité générée, d'une part, par l'augmentation du nombre de foyers bénéficiaires, passé de 96 150 en 2016 à 155 640 en 2020, et, d'autre part, de l'élargissement des conditions d'éligibilité en 2019 dans le cadre des mesures prises pour faire face à la crise dite des « gilets jaunes ».

Tableau n° 20 : évolution des effectifs de la CCMSA alloués à la prime d'activité

Années	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
ETPMA	72,22	71,06	66,29	65,16	63,00	60,40	60,33	58,98

Source : CCMSA

La CCMSA signale que l'essentiel des effectifs mobilisés sur la gestion de cette activité sont des techniciens de prestations affectés au domaine famille, en majorité polyvalents, ainsi que des experts et des responsables de service.

[92] Suivant la recommandation de la Cour « *mettre à niveau l'outil de comptabilité analytique afin de mesurer de manière fiable les coûts de gestion des prestations de service à des organismes tiers au régime de sécurité sociale et adapter en conséquence les frais de gestion facturés à ces derniers ; auditer annuellement ces coûts (CCMSA)* » dans le rapport public thématique *La Mutualité sociale agricole* de mai 2020, https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2023-10/20200526-rapport-MSA.pdf

[93] Dans son *Rapport d'évaluation de la COG 2016-2020 de la mutualité sociale agricole dans la perspective de son renouvellement*, https://www.vie-publique.fr/files/rapport/pdf/285044.pdf

Annexe n° 4 : les indus de prime d'activité

La difficulté pour les allocataires de correctement discerner le montant des revenus et les changements de situation (professionnelle et personnelle) qu'ils doivent déclarer les conduits à commettre des erreurs de déclaration qui sont à l'origine d'un haut niveau d'indus à la suite de la liquidation de la prestation[95].

Un phénomène en progression constante depuis 2020

Les données disponibles pour les années 2020 à 2024[96] montrent la persistance d'un phénomène de grande ampleur. Le nombre des indus non frauduleux[97] identifiés par les CAF atteint en effet 1,8 million en 2024, en nette augmentation depuis 2020 (+ 33,4 %). Le montant correspondant en euros augmente de manière encore plus importante (+ 43 %) pour représenter 610 M€ en 2024, soit 5,7 % du montant de prime d'activité versée cette année-là (contre 4,5 % en 2020), et le montant moyen des indus non frauduleux (ou indus simples) s'établit à 334 € (contre 311 € en 2020). Au premier trimestre 2024, le montant moyen de la prime d'activité versé mensuellement s'établissait à 177 € : en moyenne, chaque indu non frauduleux représente donc un peu moins de deux mois de prestation.

Le nombre des indus frauduleux détectés a en revanche tendance à décroître sur la même période (de - 21,6 %). L'ensemble des indus, frauduleux ou non, représentaient en montant 6 % de la prestation versée en 2024 (contre 4,8 % en 2020).

Tableau n° 21 : indus de prime d'activité, 2020 – 2024

	2020	2021	2022	2023	2024
Nombre d'indus	1 393 267	1 591 851	1 684 139	1 715 153	1 845 847
Montant des indus	458 413 784	506 696 624	553 872 426	590 131 773	642 699 185
Montant moyen / indus	329 €	318 €	329 €	344 €	348 €

Source : Cour des comptes, d'après données CNAF

La part importante des indus « non détectés »

La part des indus détectés, suivis financièrement et faisant l'objet d'une procédure de recouvrement, malgré l'importance des volumes évoqués ci-dessus, ne représente pourtant qu'une fraction du montant total des indus de prime d'activité. La CNAF mesure en effet chaque année le risque résiduel relatif aux données déclaratives en mobilisant les résultats d'une enquête sur échantillon dite « paiement à bon droit et fraude », qui repose sur un contrôle sur pièces et sur place d'un échantillon représentatif de bénéficiaires de prestations sociales gérées

[95] Les indus sont par ailleurs également alimentés par les erreurs de gestion des CAF et par les erreurs volontaires (indus frauduleux et fautifs).

[96] Les analyses développées ici sont fondées sur l'exploitation des données métier de la CNAF, produites grâce au système d'information décisionnel (SID). Elles peuvent légèrement différer des données comptables retracées annuellement dans les états financiers consolidés de la branche.

[97] Les indus frauduleux résultent d'un acte intentionnel (fausse déclaration en particulier) entraînant un préjudice pour l'organisme ayant versé les prestations. Dans les CAF, tous les autres types (qui résultent pour la plupart d'erreurs, soit de gestion soit de déclaration) d'indus sont dits simples.

par les CAF, à partir duquel est extrapolé une estimation d'un risque financier dit résiduel (c'est-à-dire après mise en œuvre des actions de contrôle) rapportant les montants d'indus non détectés aux montants de prestations versés au bout de neuf mois en moyenne ou bien de vingt-quatre mois en moyenne (qui correspond au délai de prescription).

Dans le cadre de l'exercice de certification des comptes de la branche famille pour l'exercice 2022[98], la Cour a relevé que « *l'indicateur de risque financier résiduel portant sur les données déclarées à neuf mois s'établit à 10,4 % en 2022 (soit 7,7 Md€) contre 10,3 % en 2021 (soit 7,9 Md€) et 9,4 % en 2020 (soit 7,0 Md€) […]. Trois prestations sont à l'origine de 82 % du montant ainsi estimé d'indus et de rappels non détectés : 2,4 Md€ pour la prime d'activité, 2,0 Md€ pour le RSA et 1,9 Md€ pour les aides au logement. Les indus et rappels non détectés équivalent ainsi à un quart des montants versés de prime d'activité, un cinquième au titre du RSA et un huitième pour les aides au logement. Les indus non détectés représentent 64 % des anomalies estimées au titre de ces trois prestations (36 % pour les rappels). Connaissant une nouvelle dégradation, l'indicateur à vingt-quatre mois s'établit à 7,6 %, contre 7,1 % pour les prestations versées en 2020, soit 5,8 Md€ d'indus et de rappels qui ne seront jamais détectés par les diverses actions de contrôle mises en œuvre (contre 5,4 Md€ pour les prestations versées en 2020 et 4,0 Md€ pour celles versées en 2019).* »

En 2024 et en 2025, des estimations ont montré une dégradation continue de la situation. Dans le cadre de l'exercice de certification des comptes de la branche famille pour l'exercice 2024, la Cour a relevé que l'indicateur de risque financier résiduel portant sur les données déclarées à 9 mois s'établit à 11,7 % en 2024 (soit 9,4 Md€) contre 10,9 % en 2023 (soit 8,6 Md€).

L'indicateur à 24 mois s'établit à 8 % (contre 7,4 % pour les prestations versées en 2022), soit 6,3 Md€ d'indus et de rappels qui ne seront jamais détectés par les diverses actions de contrôle mises en œuvre. Pour la prime d'activité, le niveau de l'indicateur à 24 mois est élevé (24,6 %) soit une estimation d'erreurs résiduelles de près de 2,5 Md€. Il montre une dégradation par rapport à l'année précédente (21,3 %). Les indus non détectés représentent 69,6 % des anomalies estimées au titre de cette prestation (30,4 % pour les rappels).

Ces travaux confirment sans équivoque que l'ampleur des indus effectivement détectés et des montants recouvrés ne constitue qu'une partie des indus résultant du service de cette prestation complexe, notamment du fait d'un nombre important d'erreurs déclaratives portant sur les revenus des personnes pris en compte pour le calcul de liquidation.

Les spécificités des indus frauduleux

Si la part des indus frauduleux détectés constitue une faible part du total des indus détectés, et est en diminution constante depuis 2020, leur poids financier est significatif (5 % du total de la valorisation financière des indus pour 1 % du nombre total d'indus en 2024, cf. tableau en annexe). Le montant financier de chaque indu frauduleux est en effet beaucoup plus important en valeur absolue que celui des indus simples (1 835 € contre 334 €) et a fortement augmenté sur la période (passant de 1 412€ à 1 835 €). S'ils sont donc moins nombreux (leur nombre a baissé de plus de 21 % sur la période), leur montant unitaire est beaucoup plus significatif et a progressé de près de 30 % : chaque indu frauduleux représentait en 2024 l'équivalent de plus de dix mois du montant mensuel moyen de prestation versée.

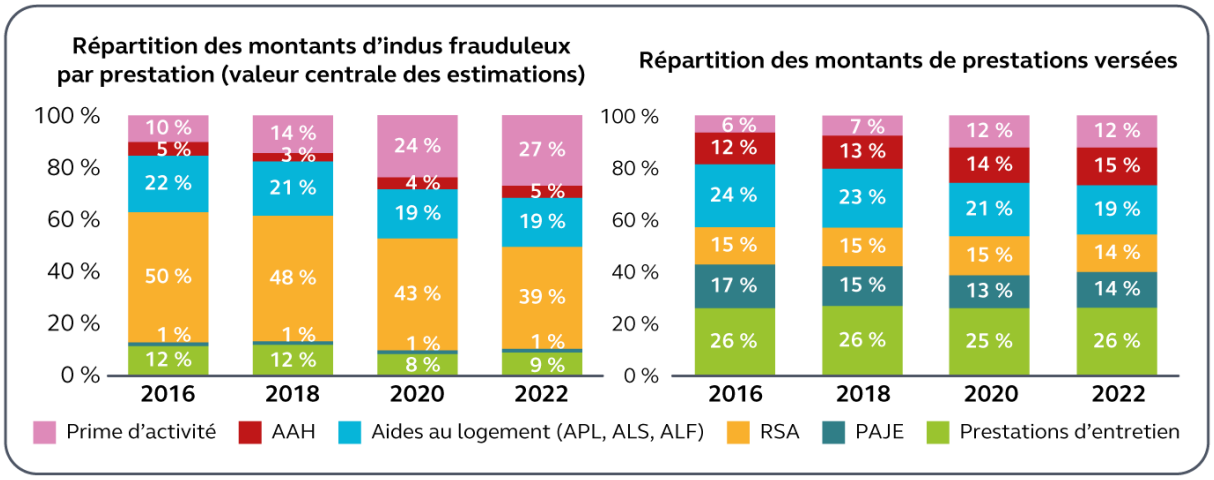
[98] Cour des comptes, *Certification des comptes du régime général de sécurité sociale*, exercice 2022, mai 2023.

Dans son rapport de 2020 sur la fraude sociale[99], la Cour estimait déjà que la fraude qualifiée à la prime d'activité représentait 19 % du total de la fraude aux prestations en 2019, estimée à 323,7 M€, derrière la fraude au RSA (45,9 %) et devant celle concernant les allocations logement (18 %).

Plus récemment, et toujours sur la base des estimations réalisées à partir de l'enquête « Paiement à bon droit et fraude », les travaux de certification des comptes 2024 de la branche famille indiquent qu'en 2024 (résultats au titre 2023), la fraude représente, en valeur centrale, 5,1 % des prestations légales versées, soit 4,25 Md€. L'estimation 2024 des indus frauduleux relatifs à la prime d'activité au titre de 2023 s'établit à 13,3 % en valeur centrale (contre 14,1 % en 2023 au titre de 2022).

La prime d'activité est donc une des prestations les plus fraudées parmi celles que gère la branche famille, et sa part relative dans le total des fraudes ne cesse d'augmenter. Comme le montre les données du graphique ci-après, produit par la CNAF à partir des estimations résultant de l'enquête « Paiement à bon droit et fraude », en 2024 la prime d'activité représentait 27 % des indus frauduleux pour 12 % des montants de prestation versées.

Graphique n° 16 : part de la prime d'activité dans les montants de prestation versées



Source : CNAF, estimation reposant sur l'exploitation de l'étude Paiement à bon droit et fraude

Un taux de recouvrement des indus de prime d'activité supérieur à celui des indus des autres prestations

Le recouvrement des indus à la prime d'activité s'opère, comme pour les autres prestations, majoritairement par le biais de retenues d'« office » sur les prestations servies par les CAF, en fonction de la quotité saisissable qui est définie par un modèle adossé au quotient familial censé prendre en compte la capacité contributive des familles. Les retenues peuvent être faites soit sur la prime d'activité, soit sur d'autres prestations. En 2023, toutes prestations confondues, le recouvrement par le biais de retenues atteignait 78 % du total des opérations de recouvrement.

[99] Cour des comptes, *La lutte contre les fraudes aux prestations sociales, des progrès trop lents, un changement d'échelle indispensable*, communication à la commission des affaires sociales du Sénat, septembre 2020.

S'il n'y a plus de prestations à verser, le recouvrement se fait à l'amiable pour la grande majorité des recouvrements (pour une part oscillant entre 94,4 % en 2017 et 96,2 % en 2023), le reste faisant l'objet de recouvrement dit « forcé » (saisine d'un commissaire de justice, recours devant les juridictions).

Les indus décelés sont en forte augmentation entre 2020 et 2024 (+ 40 %), et corrélativement les indus recouvrés ont fortement augmenté sur la même période (+ 38 %). Chaque année depuis 2020, le montant des indus recouvrés représente entre 65 % et 75 % des nouveaux indus implantés, ce qui constitue un taux de recouvrement élevé (le meilleur pour l'ensemble des prestations).

Tableau n° 22 : niveau et taux de recouvrement des indus de prime d'activité, 2020-2024

	2020	2021	2022	2023	2024
Stock au 01/01 des indus PPA	103 525 934 €	135 857 952 €	164 576 757 €	216 892 307 €	244 219 625 €
Indus implantés	458 413 784 €	506 696 624 €	553 872 426 €	590 131 773 €	642 699 185 €
Dont indus effectivement recouvrés	*417 991 653 €*	*461 503 157 €*	*482 409 520 €*	*539357 351 €*	*577 445 473 €*
Stock au 31/12 des indus PPA	135 857 952 €	164 576 757 €	216 892 307 €	244 219 625 €	283 712 466 €
Δ N-1 / N		21,1 %	31,8 %	12,6 %	16,2 %
Δ 2024 / 2020					108,8 %
Taux de recouvrement effectif	74,4 %	71,8 %	67,1 %	66,8 %	65,1 %

Source : Cour des comptes, d'après données CNAF

Bien que le taux de recouvrement atteigne des niveaux élevés comparés à ce qui est observé pour les autres prestations sociales gérées par les CAF, il ne permet pas de maintenir voire de réduire le stock des indus (ou restes à recouvrer) au 31/12, qui n'a cessé de progresser sur les quatre derniers exercices et a doublé entre 2020 et 2024.

Cette évolution du stock des indus traduit le fait que malgré le bon niveau du recouvrement sur les flux annuels, dans une période d'augmentation continue du nombre des indus à recouvrer, l'évolution du recouvrement est toujours plus lente que celle des indus. Au final, le taux de recouvrement[100], est en constante diminution : il a perdu 10 points entre 2020 et 2024, passant de 74,4 % à 65,1 %.

Le nombre important d'indus implantés (1,8 M€ pour la seule année 2024) couplé avec l'efficacité des procédures de recouvrement confirme qu'un grand nombre de bénéficiaires ont été confrontés à cette difficulté, même si c'est pour un montant relativement modeste en moyenne.

[100] Ce taux, calculé par la CNAF et produit dans les états financiers de la branche, rapporte les recouvrements effectifs d'indus à la somme du stock au 1er janvier et des augmentations de flux annuel d'indus.

Le constat de l'ampleur du phénomène a conduit les acteurs du recouvrement au sein de la branche famille à solliciter une révision des règles en la matière pour relever le seuil d'abandon de créance (aujourd'hui fixé à 82 €). La CNAF a calculé le seuil à partir duquel le coût du recouvrement serait supérieur au montant de la créance elle-même, seuil qui s'établit à 205 €. Une évolution réglementaire en ce sens permettrait à la fois de réduire la charge pesant sur les équipes chargées du recouvrement, qui pourraient se concentrer sur les créances les plus significatives, et réduire le nombre d'allocataires concernées par cette problématique, ce qui aurait pour effet de réduire l'aversion de certains profils à cette prestation et donc de réduire le niveau de non-recours.

Les indus à la prime d'activité détectés par la CCMSA

En matière d'indus à la prime d'activité, l'analyse de la fraction du dispositif géré par la CCMSA montre un volume également important (entre 9 % et près de 13 % du montant de la prime versé), en augmentation sur la période de 44 %. Le montant des indus détecté rapporté au total de la prime versée chaque année est même sensiblement supérieur à celui qui est valorisé dans la branche famille, sans qu'il soit possible de dire si ce constat reflète un niveau d'indus plus élevé en MSA sur la gestion de la prime d'activité ou bien un niveau de détection des indus plus élevé.

Les données plus précises produites par la MSA d'Île-de-France permettent de mieux caractériser le niveau des indus détectés dans cette région. En Ile de France, le nombre des indus détecté représente environ un tiers du nombre total de prime d'activité versée, ce qui montre là aussi l'ampleur du phénomène. Le montant total des indus détecté représente entre 6 % et 9 % du montant total de la prime d'activité versée. Enfin chaque indu représente entre 405 € et 569 €, un montant supérieur à celui qui est observée en CAF, qui représente près de trois mois de prime d'activité mensuelle.

Annexe n° 5 : parangonnage dans sept pays de l'OCDE

Depuis le début des années 2000, de nombreux pays de l'OCDE ont, dans un contexte de persistance de la pauvreté dite « laborieuse » et des obstacles structurels rencontrés sur le marché du travail par la main-d'œuvre faiblement qualifiée, introduit des dispositifs de complément de revenu à destination des « travailleurs pauvres » destinés à faire en sorte qu'il soit financièrement plus avantageux de travailler que de ne pas travailler. Ces dispositifs font désormais partie intégrante des systèmes de protection sociale. Après avoir été pendant plusieurs décennies l'apanage des pays anglo-saxons (États-Unis et Royaume-Uni en particulier), ces dispositifs se sont depuis vingt-cinq ans largement développés au-delà.

Ces dispositifs de compléments de revenus pour les « travailleurs pauvres », auxquels la littérature économique fait référence sous le nom de « *in-work benefits* » (IWB), ont pour objectif de soutenir financièrement les travailleurs à bas revenus et de lutter contre « les trappes à inactivité ». En effet, lorsque la reprise d'un emploi n'offre qu'un gain net limité, notamment si chaque unité monétaire gagnée entraîne une diminution équivalente ou quasi-équivalente des prestations sociales ou une augmentation équivalente ou quasi-équivalente des impôts et cotisations sociales, l'incitation à l'augmentation de l'offre de travail s'en trouve limitée. Le soutien offert par les IWB permet de maintenir un écart significatif entre les revenus d'une personne en emploi et ceux dont elle disposerait si elle restait sans emploi. Les IWB étant financés par l'impôt (et / ou les cotisations sociales), il est nécessaire que les externalités positives générées par ces dispositifs (réduction de la pauvreté, augmentation de l'emploi) compensent ou dépassent le coût de financement par l'impôt.

L'intérêt d'un exercice de parangonnage est de mettre en lumière les configurations qui, au-delà des différences de traditions socio-fiscales, parviennent à soutenir efficacement le pouvoir d'achat des ménages bénéficiaires et / ou maximiser le gain monétaire net lié à la reprise ou à l'intensification du travail tout en limitant les effets de seuil et le coût budgétaire, par un ciblage efficace et un taux marginal d'imposition effectif adapté. Dans cette perspective, ce parangonnage ne vise ni à hiérarchiser les systèmes, ni à promouvoir une transposition automatique de solutions étrangères ; il cherche plutôt à identifier des « bonnes pratiques », transférables le cas échéant.

Méthode utilisée pour l'étude

Champ de l'étude

Les *in-work benefits* sont des aides financières versées par la puissance publique aux personnes qui travaillent mais ont de faibles revenus. Leur objectif est de soutenir le revenu des travailleurs modestes et de faire en sorte qu'il soit plus avantageux de travailler ou d'intensifier le travail, que de rester sans emploi.

Deux types de publics sont généralement éligibles à ces dispositifs :

- les personnes sans emploi, pour lesquels l'IWB permet de faciliter la transition vers l'emploi ;
- les travailleurs à bas salaire, en particulier ceux ayant des enfants à charge.

Il convient de distinguer les *in-work benefits* de deux autres types de dispositifs :

- D'une part, des mécanismes de cumul entre allocation chômage et revenu d'activité, lesquels ne s'adressent, par construction, qu'aux demandeurs d'emploi indemnisés. Ces dispositifs relèvent d'une adaptation des règles de l'assurance-chômage aux trajectoires professionnelles marquées par l'instabilité et la discontinuité de l'emploi. Ils permettent ainsi aux allocataires d'accepter des postes faiblement rémunérés ou de très courte durée tout en conservant un droit partiel à indemnisation, selon des modalités spécifiques de dégressivité ou de report de droits. Ces dispositifs ne sont pas étudiés ici car une comparaison de ces mécanismes mériterait un parangonnage en soi, dans lequel les systèmes d'assurance chômage eux-mêmes seraient analysés.
- D'autre part, des allocations universelles ou des aides sociales de dernier recours, dont l'objet est avant tout de lutter contre la pauvreté. Bien que certains paramètres de ces dispositifs puissent encourager la reprise d'un emploi, ces dispositifs ne font pas partie du champ de cette étude.

Périmètre géographique retenu

Sept pays ont été retenus pour cette étude (Canada, États-Unis, France, Irlande, Nouvelle-Zélande, Royaume-Uni, Suède). Ils ont été sélectionnés de manière à couvrir les principaux modèles d'État-providence, en s'inspirant de la typologie d'Esping-Andersen[101]:

- modèle libéral : États-Unis, Royaume-Uni, Irlande, Canada et Nouvelle-Zélande ;
- modèle social-démocrate : Suède ;
- modèle corporatiste : France.

Si les pays dotés d'un régime d'État-providence de type libéral sont surreprésentés dans cette étude, c'est parce qu'ils ont été les précurseurs de la mise en place des « *in-work benefits* ». Ce rôle pionnier pourrait s'expliquer par la philosophie même du modèle libéral, qui accorde une place importante à « l'activation » des dépenses sociales. Aujourd'hui, cependant, ces dispositifs ont été mis en place dans la plupart des configurations d'État-providence, au-delà des modèles dits libéraux.

Sources utilisées

Les données mobilisées dans cette étude proviennent des organisations internationales (OCDE, Commission européenne), des données disponibles sur les sites gouvernementaux des pays étudiés, de la littérature académique et, enfin, le cas échéant, des informations recueillies par le réseau diplomatique (réseau des conseillers pour les affaires sociales) dans les pays faisant l'objet de cette étude.

[101] En 1990, l'économiste et sociologue danois Gøsta Esping-Andersen élabore dans son ouvrage *The Three Worlds of Welfare Capitalism* une typologie de l'État-providence à partir de l'étude de dix-huit pays membres de l'OCDE.

S'agissant des données issues des organisations internationales, cette étude s'est plus particulièrement appuyée sur les quatre ressources suivantes :

- Le modèle *Tax Benefit* de l'OCDE, qui permet de simuler, à rémunération et configuration familiale données, l'ensemble des prélèvements obligatoires et des prestations sociales applicables dans chacun des pays membres de l'OCDE. Les résultats présentés se rapportent à l'exercice 2024, dernière année disponible. Le caractère plus ou moins incitatif à l'emploi des dispositifs étudiés[102] ainsi que les « points de sortie » des IWB ont été simulés grâce à ce modèle.
- La base de données SOCX de l'OCDE sur les dépenses sociales destinée à suivre l'évolution des dépenses sociales publiques et privées dans les pays de l'OCDE au fil du temps.

Des caractéristiques variables selon les pays

Une priorité donnée à l'un ou l'autre des deux objectifs, variable selon les pays

Le plus souvent, les IWB poursuivent un double objectif : le soutien aux bas revenus et l'incitation à l'activité. Toutefois, l'importance relative accordée à ces deux finalités varient selon les pays, soit *de jure*, soit *de facto.*

Ainsi, un premier groupe de pays fait du soutien aux revenus une priorité. Dans ce modèle, on observe que l'éligibilité repose le plus souvent sur le niveau de revenu des ménages et/ ou sur la présence d'enfants. Il est possible de distinguer deux sous-catégories au sein de ce groupe : d'une part, les pays où la présence d'enfants constitue une condition de l'éligibilité au dispositif (Irlande, Nouvelle-Zélande) ; d'autre part, ceux où il est tenu compte de la situation familiale pour le calcul du montant de l'aide (États-Unis, France).

Les pays qui ont mis en place des dispositifs qui ne tiennent pas compte des charges de famille, soit au stade de l'éligibilité, soit au stade du calcul du montant de la prestation, ont au contraire de l'incitation à l'activité une priorité, par rapport à la lutte contre la pauvreté. C'est le cas notamment du Canada et de la Suède.

L'exemple des États-Unis : le *Earned income tax credit* (EITC)

Le *Earned Income Tax Credit* (EITC) est un crédit d'impôt remboursable mis en place instauré en 1975 aux États-Unis pour soutenir les travailleurs à faibles revenus, en particulier ceux ayant des enfants.

La présence d'enfants n'est pas une condition de l'éligibilité, mais le montant du crédit est cependant fortement modulé en fonction du nombre d'enfants à charge. Depuis les années 1990, le barème de l'EITC a d'ailleurs été ajusté pour refléter cette dimension familiale et une bonification supplémentaire a été introduite en 2009 pour les ménages comptant trois enfants ou plus.

[102] Le degré de dégressivité du dispositif est appréhendé au travers du taux marginal d'imposition effectif (TMIE). Celui-ci mesure la part du gain brut qu'un ménage perd, sous forme de hausses d'impôts et/ou de baisses de prestations, lorsqu'un de ses membres augmente ses revenus professionnels.

Une forme variable de l'aide financière selon les pays : les transferts monétaires et les crédits d'impôts

Dans la majorité des pays, les IWB prennent la forme de transferts monétaires (France, Irlande, Royaume-Uni). Dans certains pays toutefois, les IWB prennent la forme de crédits d'impôts (États-Unis, Canada, Suède). Ce dernier choix peut s'expliquer soit par la volonté d'éviter la stigmatisation associée au versement d'une aide sociale, soit par le souci de faire bénéficier l'aide à l'ensemble des personnes éligibles, soit encore par la volonté de minimiser les frais de gestion associés à un versement monétaire. L'inconvénient principal des crédits d'impôts réside dans le fait qu'ils sont souvent versés de manière décalée (après déclaration de revenus), ce qui ne répond pas aux besoins immédiats de trésorerie des ménages. Ce décalage peut réduire l'effet incitatif à l'emploi, car la prestation n'est pas perçue immédiatement.

L'exemple canadien : le *Canada Workers Benefit*

Le *Canada Workers Benefit* (CWB) est un outil fédéral de lutte contre la pauvreté laborieuse et d'incitation à l'activité, qui, de la même manière que l'EITC aux États-Unis, prend la forme d'un crédit d'impôt remboursable (il est perçu même si la personne ne paye aucun impôt).

En 2021, le CWB a fait l'objet d'une réforme visant à renforcer le dispositif. Le niveau de revenus nets à partir duquel le montant de WCB commence à décroître a été augmenté afin de permettre aux travailleurs pauvres à temps plein d'en bénéficier (ce qui n'était pas le cas auparavant). Par ailleurs, afin de ne pas désinciter le deuxième apporteur de ressources au sein d'un couple à travailler, une franchise de 14 000 $, soit 8 676 €[103], a été mise en place sur le revenu le plus faible du couple, pour le calcul du droit. Enfin, le taux auquel le CWB croît à mesure que le revenu d'activité augmente (« *phase-in rate* ») a été augmenté de 1 point de pourcentage, tandis que le taux auquel l'aide diminue à mesure que le revenu augmente (« *phase-out rate* ») a été augmenté de 3 points de pourcentage.

Des dispositifs au ciblage plus ou moins resserré selon les pays

Les dispositifs varient selon leur degré de ciblage. Dans la plupart des pays étudiés ici, le « point de sortie » de l'IWB, c'est-à-dire le salaire net au niveau duquel la prestation s'éteint, est situé entre 20 % et 40 % du salaire moyen du pays pour un célibataire sans enfants.

Le Royaume-Uni se distingue à cet égard par un point de sortie bas (entre 10 et 20 % du salaire moyen pour un célibataire sans enfants).

Certains dispositifs présentent au contraire un ciblage très large et bénéficient à une part importante de la population active. La France et la Suède se distinguent de ce point de vue, avec un point de sortie élevé quelle que soit la configuration familiale (célibataire sans enfant, célibataires avec enfants, couples avec enfants, couples sans enfants). Dans ces pays, ce point est situé au-dessus de 60 % pour un célibataire sans enfants.

[103] Taux de change applicable au 16 janvier 2026.

L'exemple suédois : le *Jobbskatteavdrag*

Créé en 2007, le *Jobbskatteavdrag* est un crédit d'impôt non remboursable conçu pour augmenter l'incitation à travailler, en particulier pour les travailleurs à bas salaires, les seniors et certaines populations éloignées de l'emploi. Il s'agit d'un dispositif individualisé, qui ne tient pas compte du revenu global du ménage ni de la situation familiale.

Le dispositif prévoit un supplément pour les travailleurs âgés, afin de les inciter à rester en emploi plus longtemps. Le *Jobbskatteavdrag* est aujourd'hui versé à la quasi-totalité des personnes ayant un revenu du travail imposable en Suède (près de neuf adultes actifs sur dix en bénéficient).

Des mécanismes d'intéressement qui prennent des formes diverses

Les mécanismes d'intéressement au travail varient selon les pays, comme le montrent les trois exemples ci-dessous.

L'exemple néo-zélandais : le *In-work tax credit*

Le *In-Work Tax Credit* (IWTC) est une aide financière pour les familles à revenus faibles ou modestes ayant des enfants. Il est l'une des composantes du *Working for Families package*. Jusqu'en 2020, le bénéfice de l'aide était conditionné au fait d'exercer un certain nombre d'heures d'activité professionnelle par semaine (égal à 20 heures hebdomadaires pour un parent seul et à 30 heures hebdomadaires en cumulé pour un couple). Ce n'est plus le cas depuis lors.

Le montant de l'IWTC est fixe en deçà d'un certain niveau de salaire (en 2025, ce seuil était de 42 700 NZD par an environ, soit 21 165€[104]) et diminue ensuite progressivement.

L'exemple irlandais : le *Working Family Payment*

En Irlande, le *Working Family Payment* est une prestation sociale destinée à aider les travailleurs à faibles revenus ayant des charges de famille. L'accès au dispositif est en effet conditionné au fait d'avoir un enfant.

Jusqu'à un seuil dépendant de la configuration familiale (fixé en 2025 à 705 € par semaine pour une personne célibataire avec enfant), l'État verse 60 % de la différence entre le revenu net du foyer et ce seuil.

[104] Taux de conversion en vigueur le 16 janvier 2026.

L'exemple britannique : le *Universal credit*

Le *Universal Credit* (UC) est une prestation sociale unique mise en place au Royaume-Uni à partir de 2013 pour remplacer six allocations distinctes dites *legacy benefits*. Il remplace notamment le *Working Tax Credit* (WTC), visant à soutenir les personnes à faible revenu qui travaillent, et l'*Income-based Jobseeker's Allowance* (JSA), aide aux chômeurs à faible revenu et en recherche active d'emploi. La réforme a visé à simplifier le système de protection sociale et à mieux inciter à la reprise ou à l'intensification de l'activité. Si les nouveaux bénéficiaires sont directement orientés dans le nouveau système, les bénéficiaires du WTC et du JSA basculent progressivement vers l'UC. En février 2024, alors que l'UC bénéficiait à 5 millions de demandeurs, les *legacy benefits* étaient toujours distribués à 1,2 millions de bénéficiaires[105]. Le déploiement complet de l'UC, initialement prévu pour 2018 et plusieurs fois reporté est attendu en 2026.

Lorsqu'un bénéficiaire reprend une activité, une partie des revenus du travail n'est pas prise en compte pour le calcul des droits (mécanisme de franchise qui permet d'accroitre le gain net issu des premières heures travaillées en faisant en sorte que les bénéficiaires conservent l'intégralité de l'allocation jusqu'à ce que leurs gains dépassent le montant de la franchise). Au-delà de cette franchise, le montant du *Universal Credit* diminue progressivement.

À noter que la mise en place du UC s'est accompagnée d'un renforcement des obligations en matière de recherche active d'emploi et des sanctions

Une part de PIB consacrée aux IWB variable selon les pays

Les pays ayant mis en place des dispositifs fortement dégressifs avec un ciblage resserré consacrent – logiquement – une part relativement plus réduite de la dépense publique aux IWB.

[105]https://ifs.org.uk/publications/universal-credit-incomes-incentives-and-remaining-roll-out?utm_source=chatgpt.com

Tableau n° 23 : dépense budgétaire consacrée aux dispositifs de compléments de revenus pour les travailleurs modestes selon les pays

	Nom du dispositif	Coût budgétaire annuel en valeur absolue (en euros)	Coût exprimé en part de PIB	Nombre de bénéficiaires	Coût annuel moyen par bénéficiaire en euros[106]
Suède	*Jobbskatteavdrag*	13,82 Md€ en 2024[107]	2,6 %	4,6 M[108]	3 000
Canada	*Canada Workers Benefit*	2,10 Md€[109] en 2022	0,15 %	2,5 M[110]	840
Irlande	*Working family payment*	392[111] M€ (en 2023)	0,08 %	46 105[112]	8 500
Nouvelle-Zélande	*In-work tax credit*	238 M€ (en 2022)[113]	0,10 %	163 000[114]	1 460
France	Prime d'activité	10,59 Md€ en 2024 (en exécution)	0,36 %	4,81M[115]	2 200
Royaume-Uni	*Universal credit*			-	
États-Unis	EITC	55,78 Md€ (en 2023)[116]	0,22 %	23 millions de foyers[117]	2 743

Sources : sites internet institutionnels des pays concernés

[106] Calculé en rapportant le coût budgétaire du dispositif au nombre de bénéficiaires.
[107] Ministère des Finances suédois, *Redovisning av skatteutgifter 2024* (Présentation des dépenses fiscales 2024), tableau 2.8 « G11 Jobbskatteavdrag », 2023. Disponible sur le site du ministère des Finances : https://www.regeringen.se/contentassets/2eadb6df26084547b5f85c9a1cad3b77/redovisning-av-skatteutgifter-2024-skr.-20232498.pdf.
Taux de change en vigueur au 19 juin 2025.
[108] Estimation réalisée en appliquant le taux de 90 % à la population en emploi.
[109] D'après le Rapport sur les dépenses fiscales fédérales : Concepts, estimations et évaluations 2024, publié par le ministère des Finances du Canada (version en ligne consultable ici : Rapport sur les dépenses fiscales fédérales : Concepts, estimations et évaluations 2024 : partie 4 - Canada.ca). Taux de change en vigueur au 19 juin 2025.
[110] D'après le Rapport sur les dépenses fiscales fédérales : Concepts, estimations et évaluations 2024, publié par le ministère des Finances du Canada (version en ligne consultable ici : Rapport sur les dépenses fiscales fédérales : Concepts, estimations et évaluations 2024 : partie 4 - Canada.ca).
[111] Données statistiques sur le WFP : https://assets.gov.ie/static/documents/2023-annual-statistics-report.pdf
[112] Données statistiques sur le WFP : https://assets.gov.ie/static/documents/2023-annual-statistics-report.pdf
[113] https://www.ird.govt.nz/-/media/project/ir/home/documents/oia-responses/august-2024/2024-08-30-inland-revenue-documents-prepared-for-the-working-for-families-review.pdf?modified=20250117010426&utm_source=chatgpt.comTaux de change en vigueur au 19 juin 2025.
[114] *https://www.ird.govt.nz/-/media/project/ir/home/documents/oia-responses/august-2024/2024-08-30-inland-revenue-documents-prepared-for-the-working-for-families-review.pdf?modified=20250117010426&utm_source=chatgpt.com*
[115] En décembre 2024, Source : DREES, *Minima sociaux et prestations de solidarité*, édition 2025.
[116] Données statistiques sur l'EITC : Statistics for tax returns with the Earned Income Tax Credit (EITC) | Earned Income Tax Credit. Taux de change en vigueur le 19 juin 2025.
[117] Données statistiques sur l'EITC : Statistics for tax returns with the Earned Income Tax Credit (EITC) | Earned Income Tax Credit.

Les IWB varient également en fonction de la durée de versement dans le temps

Dans les pays étudiés dans ce parangonnage, les IWB sont des aides permanentes, versées tant que les conditions d'éligibilité, notamment financières, sont remplies. Ce caractère pérenne doit permettre d'inciter à rester dans l'emploi dans la durée et de mieux lutter contre la pauvreté.

Certains dispositifs peuvent s'articuler avec une composante à vocation temporaire, qui s'adresse plus spécifiquement à des personnes qui reprennent un emploi après une période d'inactivité. C'est le cas notamment de l'Irlande où le WFP peut être cumulé avec le *Back to Work Family Dividend* pendant deux ans après la reprise d'emploi. L'objectif est ici d'apporter une aide financière supplémentaire aux familles pour faciliter la transition vers l'emploi en complétant leur revenu au moment de la reprise d'emploi.

Des dispositifs souvent complexes

Ces dispositifs sont souvent complexes. Le *Jobbskatteavdrag* suédois se distingue à cet égard comme un exemple de dispositif particulièrement simple. Cette simplicité tient notamment au fait qu'il s'agit d'un crédit d'impôts (le contribuable n'a pas de démarche particulière à effectuer) qui, de surcroît, ne dépend pas de la situation familiale ni du revenu du conjoint (ce qui réduit la quantité d'informations nécessaires au calcul du droit). Ces différentes caractéristiques, couplées à un barème stable et lisible, font du *Jobbskatteavdrag* un dispositif facile à comprendre, avec probablement peu de non-recours.

Conclusion

L'analyse comparée des dispositifs d'*in-work benefits* met en évidence une diversité de modèles. Dans ce paysage, la France se singularise avec la prime d'activité, un dispositif qui cumule plusieurs caractéristiques distinctives :

- Un dispositif familialisé, qui prend en compte la situation familiale du bénéficiaire pour le calcul du droit, ce qui le différencie des dispositifs en vigueur en Suède par exemple.
- Une prise en compte des revenus d'activité dès le premier euro, sans mécanisme de franchise, à la différence de l'*Universal credit* britannique ;
- Un ciblage large, avec un point de sortie de la prestation situé au-delà de 60 % du salaire moyen pour un célibataire sans enfants, ce qui en fait l'un des dispositifs les moins ciblés des pays étudiés (aux côtés du dispositif suédois) ;
- Un montant par bénéficiaire comparable à ce qui est observé dans la plupart des autres pays étudiés ;
- En conséquence, une part de PIB consacrée au dispositif élevée en comparaison des autres pays (la Suède se distinguant encore plus nettement de ce point de vue).

Dans le cadre de sa mission d'assistance au Parlement, en application du 2° de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001 et de l'article L. 132-5 du code des juridictions financières, la Cour des comptes réalise toute enquête demandée par les commissions chargées des finances, de l'Assemblée nationale et du Sénat, sur la gestion des services ou organismes soumis à son contrôle ou à celui des chambres régionales ou territoriales des comptes.

Cour des comptes
13, rue Cambon
75100 Paris Cedex 01
Tél. : 01 42 98 95 00
www.ccomptes.fr