



HAL
open science

De la lutte contre la pauvreté vers une politique salariale, le déplacement des finalités de la prime d'activité

Evelyne Serverin

► To cite this version:

Evelyne Serverin. De la lutte contre la pauvreté vers une politique salariale, le déplacement des finalités de la prime d'activité. 2025. <hal-04983384>

HAL Id: hal-04983384

<https://hal.science/hal-04983384v1>

Preprint submitted on 8 Mar 2025

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire HAL, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons CC0 1.0 - Universal - International License

DE LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETE VERS UNE POLITIQUE SALARIALE, LE DEPLACEMENT DES FINALITES DE LA PRIME D'ACTIVITE.....	1
I- LA PRIME D'ACTIVITE, UNE PRESTATION SOCIALE A VOCATION INCITATIVE	1
A- UNE PRIME A CARACTERE DE PRESTATION SOCIALE	1
B- UNE PRIME QUI CONSERVE SA FINALITE INCITATIVE	4
II- LA PRIME D'ACTIVITE, UNE MESURE DE SOUTIEN AU POUVOIR D'ACHAT QUI NE DIT PAS SON NOM	5
A- UNE PRIME A RAPPROCHER D'AUTRES MESURE DE SOUTIEN DU POUVOIR D'ACHAT	5
B- L'AFFECTATION BUDGETAIRE DE LA PRIME D'ACTIVITE EN QUESTION.....	7

De la lutte contre la pauvreté vers une politique salariale, le déplacement des finalités de la Prime d'activité

L'objectif d'encourager la reprise d'activité par le versement de prestations à caractère social a été à l'origine de la création du volet « activité » du revenu de solidarité active (RSA), entré en vigueur au 1^{er} juillet 2009, et se retrouvait encore au principe de la mise en place de la Prime d'activité (PA), au 1^{er} janvier 2016.

Dans sa présentation initiale, la nouvelle Prime d'activité pouvait nous apparaître « *comme un simple aménagement du RSA-activité* », opposé « *au modèle de la prime pour l'emploi, un dispositif fiscal individualisé, marquant ainsi le retour vers des politiques de lutte contre la pauvreté, fondées sur le besoin, au détriment d'une politique de soutien aux faibles revenus du travail.* »¹.

Cette analyse était fondée sur la persistance d'une « *logique d'aide sociale, fondée sur le besoin et les conditions de vie concrètes des familles (...) bien loin d'un impôt négatif (...) et plus loin encore d'un revenu de base universel* »²

Dans le droit fil du RSA activité, les buts assignés à la prime d'activité étaient alors de lutter contre la pauvreté, en incitant à la reprise d'un travail par le versement de compléments de revenus. Qu'en est-il aujourd'hui, après huit années d'évolution du régime de cette prestation ?

À suivre l'évolution des modes de calcul de la prime, on constate une inversion implicite de la hiérarchie des objectifs, qui passent d'une lutte contre la pauvreté par l'incitation au travail (I), au soutien du pouvoir d'achat de travailleurs qui se situent dans le halo du Smic (II).

I- La prime d'activité, une prestation sociale à vocation incitative

Du point de vue technique, la prime d'activité présente aujourd'hui encore toutes les caractéristiques d'une prestation sociale non contributive (A), dont la finalité est d'inciter à la reprise ou à l'accroissement d'une activité (B).

A- Une prime à caractère de prestation sociale

¹ Gomel B., Méda D., Serverin E., 2016, La prime d'activité, rattrapée par la logique du RSA », *Connaissance de l'emploi*, CEE, n°129, avril, p. 1.

² *Ibid.*, p. 4.

L'article L.842-1 du Code de la sécurité sociale définit la population éligible à la prime d'activité comme « *Toute personne résidant en France de manière stable et effective qui perçoit des revenus tirés d'une activité professionnelle (...)* », dans des conditions définies au titre IV du code (articles L.841-1 à L.847-1). La population de référence, incluant salariés et non-salariés, comme l'étendue des droits ouverts, varie selon de nombreux paramètres de composition du foyer et de ressources, définies par la loi et précisés par de nombreuses dispositions réglementaires. La présentation détaillée du cadre juridique permet de prendre la mesure de la *variabilité* du montant de la prime, qui dépend très étroitement des conditions de vie des familles.

La prime se présente comme une prestation différentielle, résultant d'un *calcul* défini par l'article L. 842-3 du CSS :

« *La prime d'activité est égale à la différence entre :*

1° Un montant forfaitaire dont le niveau varie en fonction de la composition du foyer et du nombre d'enfants à charge, augmenté d'une fraction des revenus professionnels des membres du foyer, et qui peut faire l'objet d'une ou de plusieurs bonifications ;

2° Les ressources du foyer, qui sont réputées être au moins égales au montant forfaitaire mentionné au 1°.

Les bonifications mentionnées au 1° sont établies pour chaque travailleur, membre du foyer, compte tenu de ses revenus professionnels.

Le montant forfaitaire, la fraction des revenus professionnels des membres du foyer, les modalités de calcul et le montant maximal des bonifications sont fixés par décret.

Le montant forfaitaire et le montant maximal de la bonification principale sont revalorisés le 1er avril de chaque année par application du coefficient mentionné à l'article L. 161-25.

Un décret détermine le montant minimal de la prime d'activité en dessous duquel celle-ci n'est pas versée ».

Quatre paramètres déterminent le montant de la prestation, dont le détail montre à la fois la complexité du montage, et l'ampleur des marges de manœuvre réglementaires dont dispose le gouvernement pour faire évoluer ces montants.

- *Les ressources du ménage* sont définies par l'article L. 842-4 du CSS³. Mais toutes les ressources ne sont pas prises en compte, l'article R.844-45 énumérant une liste de prestations exclues, qui s'allonge au fil des réformes, passant de 26 items en janvier 2016, à 39 en décembre 2023.

³ *Les ressources mentionnées à l'article L. 842-3 prises en compte pour le calcul de la prime d'activité sont :*

1° Les ressources ayant le caractère de revenus professionnels ou qui en tiennent lieu ;

2° Les revenus de remplacement des revenus professionnels ;

3° L'avantage en nature que constitue la disposition d'un logement à titre gratuit, déterminé de manière forfaitaire ;

4° Les prestations et les aides sociales, à l'exception de certaines d'entre elles en raison de leur finalité sociale particulière ;

5° Les autres revenus soumis à l'impôt sur le revenu, dont la liste est énumérée dans l'article R.844-1 du CSS

- *Le montant forfaitaire* est un montant maximal de la part *familialisée* qui varie en fonction des ressources du ménage et de sa composition, dans des conditions définies à l'article D. 843-1 du CSS⁴.

- *Le taux de cumul* avec les revenus d'activité du foyer est fixé à 61 % des revenus d'activité depuis le décret du 3 octobre 2018⁵, en baisse de 1% par rapport à 2015.

- *La bonification individuelle* est la part individualisée, qui varie en fonction des revenus professionnels de chaque individu composant le ménage, dans des termes fixés par l'article D. 843-2 du CSS⁶.

Le réglage de ces différents paramètres permet de faire évoluer la population des bénéficiaires au gré des choix de politiques publiques, avec une tendance à l'allongement de l'ouverture des droits au-delà du Smic. La forte progression du nombre de bénéficiaires porte la trace de ces évolutions.

Entre fin décembre 2018 et fin mars 2019, le nombre de bénéficiaires de la prime d'activité a augmenté de plus d'un million de foyers, de 2,872 à 3,892 millions. Du point de vue de la gestion, rien n'a changé. La CNAF, l'organisme qui verse l'essentiel de ces revenus sociaux à base familiale, regroupe la Prime d'activité avec l'AAH et le RSA dans un ensemble « de prestations de solidarité et de soutien à l'activité » dont le montant des dépenses a augmenté de 4,8 Md€ en 2019, dépassant ainsi celui des prestations familiales (30,5 contre 30,2 Md€).

La croissance du nombre de bénéficiaires et de la dépense ne semblent cependant pas inquiéter le gouvernement, en dépit du creusement du déficit public, les salariés ont été récemment encouragés à recourir à cette prestation, par l'indication sur les fiches de paie d'un montant « net social », destiné à faciliter les déclarations⁷. À cela s'ajoute la mise en place

⁴ Article D. 843-1 du CSS :

« *Le montant forfaitaire mentionné au 1° de l'article L. 842-3 applicable à un foyer composé d'une seule personne est majoré de 50 % lorsque le foyer comporte deux personnes. Ce montant est ensuite majoré de 30 % pour chaque personne supplémentaire présente au foyer et à la charge de l'intéressé. Toutefois, lorsque le foyer comporte plus de deux enfants ou personnes de moins de vingt-cinq ans à charge, à l'exception du conjoint, du partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou du concubin de l'intéressé, la majoration à laquelle ouvre droit chacun de ces enfants ou personnes est portée à 40 % à partir de la troisième personne.*

Pour les personnes isolées au sens de l'article L. 842-7, le montant majoré est égal à 128,412 % du montant forfaitaire mentionné au 1° de l'article L. 842-3 applicable à un foyer composé d'une seule personne. S'y ajoute, pour chaque enfant à charge, un supplément égal à 42,804 % du montant forfaitaire applicable à un foyer composé d'une seule personne, mentionné au 1° de l'article L. 842-3. Le même supplément s'applique lorsque le foyer comporte d'autres personnes à charge que des enfants ».

⁵ Article D.843-3 du CSS :

« *La fraction des revenus professionnels mentionnée au 1° de l'article L. 842-3 est égale à 61 % ».*

⁶ Art. D. 843-2 du CSS :

« *Pour chaque travailleur au sein du foyer, la bonification mentionnée à l'article L. 842-3 est nulle lorsque ses revenus professionnels mensuels sont inférieurs ou égaux à 59 fois le montant du salaire minimum interprofessionnel de croissance mentionné à l'article L. 3231-2 du code du travail. Au-delà, elle croît linéairement avec leur augmentation jusqu'à ce que ces revenus atteignent 120 fois le montant du salaire minimum interprofessionnel de croissance. Elle atteint alors un montant maximum qui reste constant avec l'augmentation des revenus professionnels.*

Le montant maximal de la bonification s'élève à 29,101 % du montant forfaitaire mentionné au 1° de l'article L. 842-3 applicable à un foyer composé d'une seule personne ».

⁷ Arrêté du 31 janvier 2023 modifiant l'arrêté du 25 février 2016 fixant les libellés, l'ordre et le regroupement des informations figurant sur le bulletin de paie mentionnées à l'article R. 3243-2 du code du travail. NOR : SPRS2219968A.

Cet arrêté prévoit la définition juridique d'un nouvel agrégat, le montant net social » (MNS). « *L'objectif poursuivi en affichant le montant net social clairement dans les documents remis aux salariés, aux bénéficiaires de revenus*

d'une simplification des procédures par le décret n° 2024-693 du 5 juillet 2024, « portant expérimentation des déclarations préremplies de ressources pour l'attribution du revenu de solidarité active et de la prime d'activité »⁸. La lutte contre le non-recours fait ainsi son entrée dans l'argumentaire politique, ciblant une population active qui pouvait ne pas se sentir concernée par une prestation au caractère social marqué.

B- Une prime qui conserve sa finalité incitative

L'article 57 de la loi n° 2015-994 du 17 août 2015 a inscrit la finalité incitative de la prime d'activité au fronton du nouveau dispositif, dans un article L. 841-1 du CSS, toujours en vigueur : « *La prime d'activité a pour objet 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* ». Les concepteurs de la prime d'activité entendaient en effet, par l'ajout d'une bonification individuelle par rapport au RSA-activité, « *soutenir le revenu des travailleurs faiblement rémunérés sans toutefois apporter, par rapport au RSA-activité, de soutien supplémentaire à l'activité à temps très partiel (inférieur au mi-temps), qui fait déjà l'objet d'un soutien par le biais du barème du RSA-activité, et conformément à l'objectif général d'incitation à l'activité poursuivi par le nouveau dispositif* »⁹.

L'argument de l'incitation à l'emploi nous avait semblé alors peu convaincant, la quantité de revenu d'activité ne dépendant pas principalement de la volonté de l'actif, « *alors que le choix de soutenir plus fortement les revenus d'activité se situant autour du Smic est parfaitement assumé.* »¹⁰ Et l'évolution de la bonification, indexée sur le Smic, atteste du déplacement de la finalité. En effet, « *La croissance des dépenses de [la Prime d'activité] est principalement liée à la revalorisation au 1er janvier 2019 de 90 euros du montant de la bonification individuelle¹¹, ayant eu pour conséquences d'augmenter le montant moyen de la prestation, le recours [en rendant l'allocation plus attractive pour les revenus légèrement supérieurs au Salaire minimum de croissance (Smic)] et le nombre d'allocataires éligibles* »¹².

Le poids de la référence au Smic éloigne la PA du RSA-activité, en s'orientant vers une politique purement salariale. On ne peut s'empêcher de voir dans cette revalorisation une forme de substitution à la hausse du Smic, dont la fonction première, figurant aux articles L. 3231-2 et L.3231-4 du Code du travail, est de garantir le pouvoir d'achat des salariés. En effet, elle intervient dans le contexte du mouvement dit « des Gilets jaunes », initié en 2018, qui dénonçaient un « reste à vivre » trop faible bien au-delà du Smic.

de remplacement ou de tous types de prestations est de simplifier les démarches des bénéficiaires et de faciliter le remplissage des déclarations de ressources. L'information est à la fois transmise par les employeurs aux organismes via la déclaration sociale nominative (DSN) et sera également communiquée aux salariés via leurs bulletins de paie ». <https://boss.gouv.fr/portail/accueil/bulletin-de-paie/montant-net-social.html>

⁸ Un arrêté du 7 juillet 2024 a fixé la durée de cette expérimentation du 1er octobre 2024 au 1er mars 2025. NOR : TSSA2418323A

⁹ Projet de loi relatif au dialogue social et à l'emploi, 2015, Étude d'impact NOR : ETSX1508596L/Bleue-1 21 avril, p. 176.

¹⁰ Gomel B., Méda D., Serverin E., 2016, La prime d'activité, rattrapée par la logique du RSA », *préc.*, p.3.

¹¹ Au troisième trimestre 2023, 92,4 % des foyers bénéficiaires de la Prime d'activité touchaient au moins une bonification individuelle. Source : Prime d'activité Conjoncture n°27, 2024.

¹² CNAF, 2020, L'e-ssentiel n°193. « *L'effet spécifique de la revalorisation de 90 € de la bonification individuelle au 1^{er} janvier 2019 est de +44.4 % en montant des dépenses et de +36.5 % en nombre de bénéficiaires. Leur évolution globale est respectivement de +48.4 % et de +35.4 %.* »

Et de fait, en termes de recours, les bénéficiaires de la prime sont de plus en plus éloignés du RSA : en 2023, seuls 8,8 % des bénéficiaires relèvent aussi du RSA¹³. De plus, pour 92,4 % des foyers bénéficiaires, le montant comprend au moins une bonification individuelle qui ne commence qu'à l'équivalent de 40 % du Smic temps plein.

En dépit de cette évolution, le Groupe des experts sur le Smic reprend à son compte l'argument de l'incitation dans son rapport de 2023 : « *L'augmentation progressive du montant de cette bonification¹⁴ permet de diminuer les taux marginaux de prélèvement sur cette tranche de revenu, encourageant le passage du mi-temps au temps plein de chacun des actifs au sein du foyer¹⁵.* » La persistance de cet argumentaire est d'autant plus remarquable que c'est la seule justification du groupe des experts sur le Smic, rapportée dans une partie consacrée au calcul du montant de la PA. Les trois autres paramètres de calcul (montant forfaitaire, taux de cumul avec les revenus d'activité et montant théorique) ne sont pas justifiés. Mais il était bien difficile de trouver une autre finalité à ces augmentations, sans reconnaître qu'elles constituent en réalité des mesures purement salariales, contradictoires avec la dimension « sociale » de la prime.

II- La prime d'activité, une mesure de soutien au pouvoir d'achat qui ne dit pas son nom

La prime d'activité a été introduite dans un contexte de diversification des mesures de soutien aux revenus des ménages (A), avec lesquelles elle partage des finalités qui soulèvent la question de son affectation budgétaire (B).

A- Une prime à rapprocher d'autres mesure de soutien du pouvoir d'achat

1- Lors de la création de la prime, différentes pistes étaient explorées, qui se présentaient clairement comme des mesures de soutien aux faibles revenus d'activité : « *Le choix d'une allocation quérable (prime d'activité) est intervenu au moment même où des mesures de soutien des bas salaires par des baisses de prélèvements étaient mises à l'essai.* »¹⁶.

-Une première mesure, prévue par le projet de loi de financement rectificative de la Sécurité sociale pour 2014, consistait à introduire une réduction dégressive des cotisations pour les salariés dont les rémunérations n'excédaient pas 130 % du Smic. Cette mesure visait à améliorer le pouvoir d'achat des salariés dont la rémunération est modeste, en réduisant l'écart entre le salaire brut et le salaire net effectivement perçu par les salariés rémunérés au Smic ou proches du Smic. Elle n'est pas entrée en vigueur, le Conseil constitutionnel ayant déclaré cette disposition non conforme au principe d'égalité entre travailleurs, salariés et indépendants. Selon le Conseil, l'écart de traitement ne reposait pas sur une différence de

¹³ Pour un montant mensuel total, RSA et prime d'activité cumulés, de 596 €, respectivement 416 et 180 €.

¹⁴ « La bonification individuelle : part individualisée, qui varie en fonction des revenus d'activité de chaque individu. Un couple peut ainsi bénéficier de 0, 1 ou 2 bonifications individuelles, qu'elles soient partielles ou maximales. Le montant de la bonification est nul quand les revenus sont inférieurs à 680 € (59 fois le Smic horaire brut) et il est de 173 € quand ces revenus dépassent 1 382 € (120 fois le Smic horaire brut) en décembre 2023. »

Un temps plein à 35 h hebdomadaire correspondant à 152 heures par mois standard, la bonification commence, au Smic horaire, à 40 % d'un temps plein ; elle est maximale à partir de 80 % d'un temps plein.

¹⁵ Rapport du Groupe des experts sur le Smic, novembre 2023, p. 79.

¹⁶ Gomel B., Méda D., Serverin E., 2016, *ibid.*, p. 4.

situation entre assurés d'un même régime de Sécurité sociale et était sans rapport avec l'objet des cotisations salariales de Sécurité sociale¹⁷. La mesure reviendra dans la loi de finances pour 2018, sous forme d'un allègement pérenne de cotisations patronales, ciblé sur les salaires dont le montant est inférieur à 2,5 SMIC, venant en remplacement du CICE.

-Une seconde mesure consistait à prévoir le versement d'une fraction de la prime d'activité sous la forme d'une réduction dégressive de contribution sociale généralisée. Cette mesure résultait d'un amendement au projet de loi de finances pour 2016, déposé en 2015 par l'ancien Premier ministre Jean-Marc Ayrault. Dans l'exposé des motifs, les auteurs de l'amendement mettaient en balance les deux mécanismes de soutien aux revenus et critiquaient fortement le choix d'une prestation quérable : *« par rapport au dispositif d'une exonération de cotisation salariale sur les bas revenus, [... la prime d'activité] a un double inconvénient. Perdant une partie de son caractère automatique, elle risque, comme l'ancien RSA, d'avoir un taux de recours très insuffisant. [...] Le second inconvénient est de faire apparaître la prime d'activité comme une forme d'assistance pour les salariés au voisinage du Smic, alors qu'il s'agit tout simplement (comme l'ancienne prime pour l'emploi) d'un remboursement d'une partie de [...] l'impôt sur le revenu, acquitté par tous les salariés »*.

Cet amendement, adopté non sans réticences gouvernementales dans l'article 77 de la loi de finances pour 2016, a été déclaré non conforme par le Conseil constitutionnel, là encore en raison de la rupture d'égalité entre salariés et non-salariés¹⁸.

- La seule mesure finalement adoptée au soutien des faibles revenus était fiscale, mais concernait tous les ménages (actifs ou retraités) et tous les revenus imposables. La loi de finances du 29 décembre 2014 a supprimé la première tranche du barème de l'impôt, qui imposait à 5,5% les revenus nets imposables compris entre 6 000 € et 12000 € pour chaque part de quotient familial (avec une première tranche à 14%), relevé le plafond de la décote pour les faibles niveaux d'imposition, réduisant ou supprimant l'impôt de huit millions de ménages. Par la suite, le levier du barème a été activé à plusieurs reprises, et dernièrement par la loi de finances du 29 décembre 2023, qui fait commencer la première tranche imposable à 11 % (depuis 2020), à 11 295 € de revenu annuel net imposable, contre 10 778 € pour l'année 2022.

2- Au cours de la période récente, de nombreuses mesures ciblées ont été déployées, toutes orientées vers le soutien aux revenus des ménages. La liste en a été dressée par le groupe des experts sur le Smic dans son rapport de 2023 : outre des mesures de blocage des prix de l'énergie et d'une remise sur le prix du carburant, le gouvernement a mis en œuvre, depuis octobre 2021, des mesures ciblées sur les ménages les plus modestes ainsi que les retraités : chèque énergie exceptionnel en octobre 2021 d'un montant de 100 € pour 5,8 millions de ménages ; indemnité inflation de 100 € pour les salariés, les indépendants, les retraités, les bénéficiaires des minima sociaux qui gagnent moins de 2 000 € nets par mois ; aide exceptionnelle de rentrée de 100 € par foyers auxquels s'ajoutent 50 € par enfant, pour les foyers bénéficiaires des minima sociaux et des aides au logement ; nouveau chèque énergie exceptionnel en 2022 de 200 € pour 5,8 millions de ménages, et de 100 € pour 6,2 millions de ménages supplémentaires en élargissant le seuil de revenus éligibles¹⁹.

De manière plus surprenante, le groupe des experts présente comme des mesures de soutien aux revenus la revalorisation anticipée de toute une série de prestations sociales, parmi

¹⁷ Décision 2014-698 DC du 6 août 2014.

¹⁸ Décision 2015-725 DC du 29 décembre 2015

¹⁹ Rapport du Groupe d'experts sur le Smic, novembre 2023, *préc.*, pp. 19 et 20.

lesquelles figure la prime d'activité : revalorisation « des prestations sociales et des pensions en juillet 2022 (4 % pour les minimas sociaux RSA, AAH, ASPA, la prime d'activité, les prestations familiales et les pensions de retraite – et 3,5 % pour les allocations logement, en complément du blocage de l'IRL) ».

Cette « normalisation » de la prime d'activité, considérée comme une mesure de soutien aux revenus parmi d'autres, bien loin de sa finalité initiale, soulève la question de son affectation budgétaire.

B- L'affectation budgétaire de la Prime d'activité en question

1- Dans le budget de l'État, la prime d'activité figure dans la Mission « solidarité, insertion et égalité des chances », et relève du Programme 304 « Inclusion sociale et protection des personnes ». Le rédacteur de la présentation du programme insiste sur les mécanismes qui tendent à faciliter le recours à la prestation : « En 2024, seront poursuivis les travaux de modernisation de la délivrance du revenu de solidarité active (RSA) et de la prime d'activité via l'utilisation généralisée du montant net social pour apprécier les ressources, notamment les revenus d'activité salariée, outil important de clarification et de sécurisation du montant de ces ressources et partant, des montants de prestations versées. Par ailleurs, le pré remplissage à partir de 2025 des déclarations trimestrielles des ressources avec des informations issues du dispositif de ressources mensuelles (DRM), lui-même alimenté par les données transmises à l'administration par les employeurs et les organismes verseurs de revenus de remplacement et de prestations sociales, sera préparé en 2024 par des tests dans plusieurs départements. Ce pré remplissage, sera une avancée majeure dans le versement à bon droit des prestations et la réduction du non-recours et constituera une étape importante du chantier de la « solidarité à la source »²⁰.

Cette volonté de « lutte contre le non-recours » se traduit par une hypothèse de hausse de la dépense, parfaitement assumée par le responsable de la mission :

« Le montant forfaitaire de la prime s'élève actuellement à 595,25 €, suite à la revalorisation exceptionnelle en faveur du pouvoir d'achat de 4 % intervenue en juillet 2022 ainsi qu'à celle légale de 1,6 % au 1er avril 2023. Les règles de calcul de la prime d'activité intègrent ainsi les variations de revenus des bénéficiaires, ce qui lui permet de s'adapter aux évolutions, à la hausse ou à la baisse, des revenus.

Pour 2024, les crédits destinés à financer la prime d'activité pour l'année 2024 s'élèvent à 10460,2 M€. Ce montant est fondé sur une prévision qui intègre les éléments suivants :

- une hypothèse basée sur des effectifs (en moyenne annuelle), qui atteindraient 4,57 millions de foyers (tous régimes) ;
- la revalorisation légale au 1er avril 2024 établie au vu des dernières hypothèses d'inflation ;
- les frais de gestion versés à la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) et la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA) à hauteur de 41 M€ pour 2024²¹.

Le programme porte pour 12 470 M€ les crédits dédiés à la prime d'activité, au revenu de solidarité active (RSA) des départements pour lesquels le financement a été recentralisé

²⁰ Projet annuel de performances, Annexe au projet de loi de finances pour 2024, Budget général Mission interministérielle Solidarité, insertion et égalité des chances, p.18.

²¹ Projet annuel de performances, Annexe au projet de loi de finances pour 2024, Budget général Mission interministérielle Solidarité, insertion et égalité des chances, p. 39.

définitivement (Guyane, Mayotte, La Réunion) ou de manière expérimentale (Seine-Saint-Denis, Pyrénées-Orientales, Ariège) ainsi que la prime de fin d'année.

2- Ces évolutions font de la prime une mesure de soutien aux revenus par le développement de l'emploi, qui semble plus adaptée à la mission « Travail et emploi ». Cette mission porte les crédits « *permettant la mise en œuvre des politiques publiques pour l'emploi, la formation professionnelle et le travail, ainsi que les moyens humains et matériels qui y sont associés* »²². La mission est composée de quatre programmes budgétaires : « Accès et retour à l'emploi » (102), « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi » (103), « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations de travail » (111) et « Conception, gestion, et évaluation des politiques de l'emploi et du travail » (155)

Le programme 103 paraît particulièrement adapté aux nouvelles cibles de la PA, en ce qu'il comporte un important volet de dépenses fiscales et sociales qui constituent autant de soutiens, directs ou indirects, aux revenus des salariés.

Relève ainsi de la dépense fiscale la défiscalisation des heures supplémentaires et complémentaires (1 867 millions d'euros en 2023), qui représente le second poste de l'ensemble de ces dépenses après le crédit d'emploi au titre de l'emploi d'un salarié à domicile (5 920 millions d'euros en 2023).

Au titre de la dépense sociale, on retiendra la déduction forfaitaire sur les heures supplémentaires, qui a pour objectif d'en réduire le coût dans des proportions qui varient selon la taille de l'entreprise.

*« Cette déduction, dont le champ a été étendu en 2022, vise à favoriser le recours aux heures supplémentaires dans les entreprises à faible effectif et permet de réduire le coût lié à la majoration de ces heures lors d'un surcroît d'activité occasionnel. La déduction forfaitaire patronale sur les heures supplémentaire est accordée selon la taille de l'effectif salarié. Une déduction de 1,5 € par heure supplémentaire effectuée est accordée aux entreprises employant moins de 20 salariés. Depuis le 1er octobre 2022, les employeurs de plus de 20 salariés et de moins de 250 salariés bénéficient d'une déduction forfaitaire de 0,5 € par heure supplémentaire travaillée. Cette déduction des cotisations patronales est compensée par l'État. Une dotation de 970,09 M€ en autorisations d'engagement et en crédits de paiement est prévue en PLF 2024 pour financer ce dispositif d'exonération. Cette dépense constitue, en nomenclature, un transfert aux entreprises »*²³.

Cette dernière mention est sans doute déterminante dans le choix d'inscrire la prime d'activité dans le registre de l'insertion sociale. Reconnaître qu'il s'agit d'un complément de salaire, qui permet d'augmenter les revenus du travail sans augmenter le Smic serait aussi reconnaître une forme de transfert aux entreprises, au sens des règles de comptabilité budgétaire de l'État²⁴.

Au fil de ses développements, la prime d'activité se présente de plus en plus un procédé de maîtrise de coût du travail, destiné à freiner l'évolution du Smic, et bien éloigné de sa vocation sociale initiale. Encore faut-il que les foyers en demandent le bénéfice. Le caractère

²² Projet annuel de performances, Annexe au projet de loi de finances pour 2024, Budget général Mission ministérielle Travail et emploi, Présentation stratégique, p. 10 et s.

²³ *Ibid.*, p.144.

²⁴ Recueil des règles de comptabilité budgétaire de l'État, Ministère chargé comptes publics, janvier 2023, Titre 6, dépenses d'intervention, catégorie 62, transferts aux entreprises.

« quérable » de la prime, et la complexité de son calcul, constituent autant d'obstacles que l'arrêté du 31 janvier 2023 et le décret du 5 juillet 2024 visent à lever, en introduisant dans les fiches de paie un « montant net social », et en simplifiant les déclarations de ressources. Quel que soit l'effet de ces dispositions sur les recours, elles participent de cette « normalisation » de la prime d'activité en tant que composante de la politique salariale en France.

Évelyne Serverin
Directeur de recherche émérite au CNRS
CTAD, Université Paris Nanterre