

Document d'études

direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques

Numéro 206

Février 2017

Fusion des minima sociaux :
les défis du *Universal*
Crédit britannique

Pauline Gonthier (Dares)

RÉSUMÉ	4
INTRODUCTION.....	6
1. Une allocation unique qui accroît les incitations financières à l'activité et renforce la conditionnalité des prestations sociales	8
1.1. Le <i>Universal Credit</i> rassemble les principales prestations sociales non contributives du système britannique, y compris les aides au logement, et se substitue à deux crédits d'impôts	8
1.2. Le barème de cette nouvelle allocation, familialisée et sous conditions de ressources, vise à renforcer les incitations financières à l'activité	12
1.3. Un durcissement du contrôle de la recherche d'emploi, qui s'apparente à une activation d'un large champ des dépenses de protection sociale	15
2. Une réforme qui entraîne d'importants transferts entre ménages et dont les coûts de mise en œuvre ont été sous-estimés	16
2.1. La familialisation du <i>Universal Credit</i> entraîne d'importants transferts entre ménages et pourrait encourager la mono-activité au sein des couples.....	16
2.2. Quoiqu'elle profite globalement aux ménages modestes, cette réforme diminuera le revenu de certains ménages pauvres.....	16
2.3. Des difficultés liées à la mise en œuvre du nouveau système d'information, dont les coûts ont mal été anticipés	20
3. Un impact modéré sur le retour à l'emploi, des résultats mitigés sur l'accès aux droits.....	21
3.1. Une évaluation <i>ex post</i> qui présente plusieurs difficultés	21
3.2. Un impact légèrement positif sur le retour à l'emploi temporaire (<i>évaluation du DWP de décembre 2015</i>), probablement principalement lié au renforcement du contrôle des démarches d'emploi.....	21
3.3. Une lisibilité accrue du système pour les demandes standards uniquement (<i>évaluation du DWP de décembre 2015</i>)	22
CONCLUSION.....	25
BIBLIOGRAPHIE	27

RÉSUMÉ

Instauré en 2012, le *Universal Credit* fusionne six dispositifs existants (allocation chômage, crédit d'impôt pour retour à l'emploi, crédit d'impôt pour charge de famille, aide au logement, allocation invalidité et prestation de soutien au revenu pour les personnes dispensées de recherche d'emploi) en une seule prestation sociale. Deux objectifs ont présidé à sa création. Il vise d'abord à lutter contre le non-recours, par la dématérialisation et l'unification des démarches. En cela, il fait écho aux préoccupations soulevées en France dans le rapport de Christophe Sirugue (2016), qui dénonce la complexité de l'architecture des minima sociaux français. Il accroît en outre les incitations financières à la reprise d'emploi ou à l'augmentation des heures travaillées, par un barème de cumul entre prestation et salaire d'activité plus avantageux qu'auparavant, et au moyen d'un renforcement du contrôle des démarches de recherche d'emploi. La réforme britannique s'apparente de ce point de vue à une activation inédite d'un large champ des dépenses de protection sociale : l'allocation unique, conditionnée à la recherche d'emploi, a absorbé certaines prestations qui restaient généralement hors du champ de dépenses « activées » (allocations logement notamment, ainsi qu'une partie des aides aux familles).

L'ampleur et la radicalité de la réforme britannique rendent son étude particulièrement intéressante, quoique complexe, puisque sa montée en charge est très progressive (en novembre 2016, seules 420 000 personnes percevaient le *Universal Credit* sur 7 à 8 millions d'allocataires potentiels d'ici 2020). Le barème de cette nouvelle prestation unique est sous-tendu par des choix politiques forts, entraînant d'importants transferts entre ménages au profit des couples avec enfants et des ménages actifs. La mise en place d'une nouvelle prestation nécessite en outre une profonde refonte des systèmes actuels de gestion des demandes (mise en place d'un système d'information unique, réforme des services d'accompagnement des allocataires) dont le coût financier a été sous-évalué. Globalement, sa mise en œuvre apparaît plus complexe qu'anticipé.

Les premiers résultats d'évaluation *ex-post* indiquent un effet légèrement positif sur le retour à l'emploi, mais de façon temporaire, et qui semble d'abord dû au renforcement des contrôles de recherche d'emploi. Il apparaît par ailleurs que le passage à une prestation unique ne suffit pas à supprimer la complexité administrative, lorsque les situations familiales et professionnelles sont elles-mêmes complexes.

Les fortes différences entre les systèmes de protection sociale et des institutions du marché du travail en France et au Royaume-Uni invitent évidemment à une grande vigilance lorsqu'il s'agit d'éclairer les débats français relatifs à la réforme des minima sociaux à partir du cas britannique. Cette étude illustre néanmoins le fait que toute réforme de la protection sociale, même lorsqu'elle vise à plus de simplicité, emporte des coûts notamment sociaux et administratifs importants.

Mots-Clés : protection sociale, minima sociaux, Royaume-Uni, *Universal Credit*, familialisation des droits sociaux, non-recours, activation des dépenses sociales, simplification administrative, prestations sociales, revenu universel.

L'auteur remercie tout particulièrement Pauline Ennouchy pour son aide précieuse, Hélène Furnon-Petrescu, Selma Mahfouz, Michaël Orand, Benoît Ourliac et Corinne Prost pour leur relecture attentive et leurs commentaires.

INTRODUCTION

La nécessité de réformer l'architecture des minima sociaux en France pour en réduire la complexité, favoriser l'accès aux droits sociaux et en renforcer l'efficacité fait l'objet d'un assez large consensus. C'est dans cette perspective que s'inscrivait la mission confiée au député Christophe Sirugue en octobre 2015, dont les conclusions ont été remises au Gouvernement en avril 2016. Ce rapport envisage trois scénarios de réforme, dont la caractéristique commune est de réduire le nombre de minima sociaux, à des degrés divers.

Cette réflexion n'est pas propre au système français. Outre-Manche, une importante réforme des minima sociaux est à l'œuvre depuis 2012, fondée sur un diagnostic en partie similaire. Elle s'est traduite par la création du *Universal Credit*¹, qui fusionne six aides sociales relativement hétérogènes (allocation chômage, crédit d'impôt pour retour à l'emploi, crédit d'impôt pour charge de famille, aides au logement, allocation invalidité et prestation de soutien au revenu pour les personnes dispensées de recherche d'emploi) en une prestation unique.

L'unicité de la prestation et la dématérialisation des démarches² visent à faciliter l'accès aux droits sociaux, en diminuant le non-recours, qui est particulièrement élevé au Royaume-Uni. Pour l'année budgétaire 2014-2015, le taux de non-recours aux allocations chômage forfaitaires est estimé à 50 % des bénéficiaires potentiels ce qui représente 43 % des montants, tandis que le taux de non-recours aux aides au logement est de 20 % des bénéficiaires potentiels, ce qui correspond à 14 % des montants (DWP 2016a) ; il concerne près d'un tiers des bénéficiaires potentiels des prestations sociales et crédits d'impôt sous condition de ressources (*Working Tax Credit* -WTC- et *Child Tax Credits* -CTC-)³. En France, le taux de non-recours au RSA socle seul est estimé à 36 % (Domingo et Pucci 2011) tandis que le taux de non-recours aux allocations logement serait inférieur à 5 % (Simon 2002).

La diminution du non-recours est vue comme un levier-clé de lutte contre la pauvreté outre-Manche, puisqu'elle permet de rendre effectif le ciblage des prestations : le non-recours concerne plus fortement les familles les plus démunies, financièrement et socialement (CPU 2009).

La création du *Universal Credit* vise également à renforcer les incitations financières à la reprise d'activité : le *Universal Credit* est construit sur un barème simple et lisible de cumul entre revenu d'activité et allocation, et s'accompagne d'une conditionnalité forte en matière de recherche d'emploi⁴. Cette volonté d'accroître l'incitation financière à la reprise d'activité est au cœur des réformes de la protection sociale britannique depuis de nombreuses années. En 1999, la mise en place du *Working Tax Credit* suivait déjà cette logique ; le dispositif a ensuite acquis un poids prépondérant dans les aides sociales financées par l'État (voir encadré 1). Cependant, les incitations financières à la reprise d'activité demeuraient très faibles dans le système fiscal-social britannique : le taux marginal d'imposition était proche de 100 % sur les premières heures travaillées, et ce pour de nombreuses configurations familiales : la reprise d'une activité pouvait entraîner le retrait simultané de plusieurs prestations sociales, conduisant à un gain financier quasiment nul.

La mise en œuvre du *Universal Credit* au Royaume-Uni se fait de façon lente et graduelle, avec une extinction définitive de l'ensemble des aides existantes à l'horizon 2020⁵. En novembre 2016, le *Universal*

¹ La création du *Universal Credit* a été inscrite en mars 2012 dans le *Welfare Reform Act*. Il a commencé à entrer en application en 2015 et sa généralisation à l'ensemble du territoire et des allocataires doit se poursuivre jusqu'à 2020.

² Auparavant, la multiplicité des démarches administratives, distinctes pour chaque aide, pouvait décourager certains foyers à faire valoir l'ensemble de leurs droits. Dans le nouveau système, les foyers britanniques formuleront une demande unique, via internet, pour l'ensemble des six aides fusionnées dans le *Universal Credit*.

³ Le non-recours réduit ainsi les dépenses sociales de 36 Mds € : le non-recours aux prestations sociales est estimé à 18 Mds€, tandis que le non-recours aux crédits d'impôt (WTC et CTC) représente une moindre dépense de 8 Mds€ (HMRC 2016). À titre de comparaison, le coût de la fraude et des erreurs de versement des prestations sociales est estimé à 3 Mds € (DWP 2016a).

⁴ En contrepartie de l'allocation, les bénéficiaires doivent participer à des entretiens de retour à l'emploi, doivent s'engager dans certaines démarches visant à accélérer le retour à l'emploi (ex : bilan de compétences) et s'engagent à être disponibles immédiatement pour un emploi rémunéré. De fortes sanctions sont appliquées lorsque l'individu refuse un stage, décline une offre d'emploi ou ne remplit pas les obligations ci-dessus. L'allocation est réduite, jusqu'à ce que l'intéressé remplisse de nouveau ses engagements.

⁵ Il a d'abord été introduit dans un nombre restreint de territoires en avril 2013. Dans un premier temps, seules les nouvelles demandes les plus simples ont été orientées vers le *Universal Credit* (les célibataires sans enfant recevant uniquement une allocation chômage). Entre novembre 2016

Credit était en vigueur dans trois quarts des agences de l'emploi (*Jobcenters*) en charge du versement de cette prestation, et concernait 420 000 personnes environ, sur un total de 8 millions d'allocataires potentiels⁶. 41 % des bénéficiaires étaient demandeurs d'emploi. Cette montée en charge s'est révélée plus lente et difficile que prévu, puisque le plan original du gouvernement ciblait 4,5 millions d'allocataires fin 2015.

L'évaluation de cette réforme est pour l'heure difficile. La lenteur de sa montée en charge conduit à un manque de données et de recul sur ses conséquences économiques et sociales. Les évaluations d'impact conduites *ex-ante* par le gouvernement, ainsi que les premières difficultés de mise en œuvre, sont néanmoins informatives. La présentation détaillée du barème et des choix sociaux qui le sous-tendent (1.), des transferts entre ménages que cela pourrait engendrer et des premières difficultés administratives ayant émergé au cours de son déploiement (2.) apportent ainsi des éclairages quant aux défis économiques, sociaux, administratifs et politiques que soulève inévitablement une réforme radicale d'un ensemble complexe de minima sociaux. Une présentation succincte des premières évaluations *ex-post* (3.) permet enfin de discuter l'impact d'une telle réforme sur le retour à l'emploi et l'accès aux droits, présentés comme les deux objectifs principaux.

et juin 2017, les nouvelles demandes pour l'ensemble des six aides et crédits d'impôt devraient basculer vers le *Universal Credit*, de façon progressive sur l'ensemble du territoire. Le transfert des stocks (foyers percevant actuellement à la fois le soutien au revenu, les allocations chômage et l'aide au logement) sera effectué entre 2018 et 2020. Les allocataires actuels de l'aide aux personnes invalides (ESA) et les foyers recevant uniquement les crédits d'impôts seront transférés en dernier, en 2020-2021.

⁶ Etude d'impact *ex-ante* réalisée par le *Department of Work and Pensions* en décembre 2012.

1. Une allocation unique qui accroît les incitations financières à l'activité et renforce la conditionnalité des prestations sociales

1.1. Le *Universal Credit* rassemble les principales prestations sociales non contributives du système britannique, y compris les aides au logement, et se substitue à deux crédits d'impôts

Le *Universal Credit* fusionne près de 60 % de l'enveloppe des principales prestations sociales britanniques, hors retraite et politique familiale (tableau 1). Certaines aides à destination de publics spécifiques (personnes âgées dépendantes, prise en charge du surcoût lié au handicap pour des tâches de la vie quotidienne⁷) demeurent hors du champ de la réforme. Pour certaines prestations constituées à la fois d'une partie contributive et d'une partie forfaitaire (allocation chômage *JSA*, allocation invalidité *ESA*), seule la partie forfaitaire est fusionnée. Cette partie forfaitaire concerne néanmoins une part largement majoritaire des bénéficiaires (90 % des allocataires de l'allocation chômage perçoivent la partie forfaitaire, et 75 % des allocataires de l'allocation invalidité).

Tableau 1 : Montants 2015 des principales prestations sociales britanniques, hors pensions de retraite, allocations familiales et crédits d'impôts.

	2014/2015 En Md€
Montant total des principales prestations sociales (hors retraites)	95
Montant des allocations fusionnées dans le <i>Universal Credit</i>	53
Montant des allocations contributives ¹	9
Montant des allocations non contributives non fusionnées ²	33

¹ Parts contributives de l'allocation chômage et de l'allocation pour les personnes en incapacité de travailler; indemnités de congé maternité (*statutory maternity pay*).

² Allocation de prise en charge des surcoûts liés au handicap pour les personnes en incapacité de travailler (*personal independence payment*), allocation pour les personnes âgées dépendantes (*attendance allowance*) et allocation pour les aidants familiaux (*carer's allowance*).

Source : DWP, outturn and forecast budget 2016, mis à jour le 21 septembre 2016. Taux de change moyen £/€ sur l'année 2015.

De façon exhaustive, les minima fusionnés sont les suivants :

- La part « sous condition de ressources » des allocations chômage (*Income-Based Job Seeker Allowance*, *JSA*)⁸ ; elle peut être considérée comme équivalente à l'Allocation de Solidarité Spécifique (ASS) ou au Revenu de Solidarité Active (RSA) pour les demandeurs d'emploi non éligibles à l'ASS en France ;
- La part contributive de l'*Income-Based Employment Support Allowance* (ESA), allocation principalement versée à des personnes âge de travailler mais qui ne le peuvent pas en raison de problèmes de santé⁹ ;

⁷ Les personnes souffrant d'un handicap ou d'une maladie qui les empêchent de réaliser certaines tâches de la vie quotidienne peuvent percevoir le *personal independence payment* (PIP), dont le montant varie sur la base d'une évaluation régulière de leur degré d'incapacité. Cette prestation vise à prendre en charge les surcoûts liés au handicap, dans le domaine de la vie quotidienne, se rapprochant d'une certaine manière de la Prestation de Compensation du Handicap (PCH) en France. Elle n'est pas fusionnée dans le *Universal Credit*. Cependant, les personnes handicapées en âge de travailler sont également éligibles à d'autres allocations, comme l'*Employment Allowance Support* (ESA), constituée d'une partie contributive et d'une partie forfaitaire : la partie forfaitaire de l'ESA est fusionnée dans le *Universal Credit*.

⁸ L'assurance chômage (*Job Seeker Allowance*) au Royaume-Uni est constituée de deux prestations :

- une prestation contributive (*contribution-based*) pour une durée de 6 mois, si les conditions d'éligibilité sont satisfaites ; cette prestation est en fait forfaitaire ;
- une prestation sous condition de ressources (*income-related*), une fois épuisés les 6 mois de droits à la prestation contributive ou lorsque les conditions d'éligibilité à celle-ci ne sont pas remplies ; cette prestation est aussi forfaitaire, d'un montant égal à la prestation contributive, mais peut être réduite en fonction de la configuration familiale et des ressources de l'ensemble des membres du foyer.

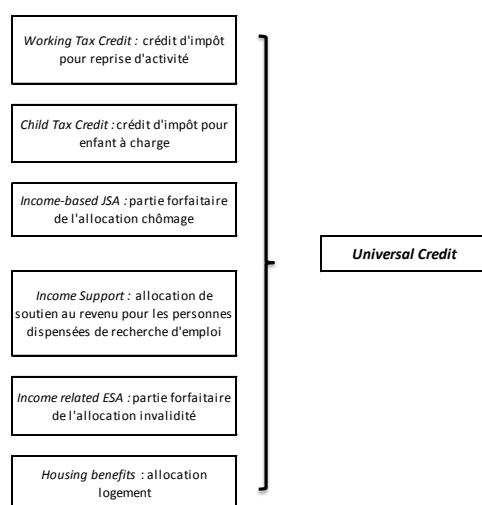
⁹ Cette aide est constituée de deux prestations distinctes, l'une contributive et l'autre sous condition de ressources, sur le même modèle que l'assurance chômage (*JSA*).

- La prestation de soutien au revenu dite *Income Support (IS)*, versée aux personnes « dispensées » de recherche d'emploi (femmes enceintes, parents isolés avec un jeune enfant à charge, par exemple)¹⁰ ;
- Les allocations logement (*Housing Benefits*).

À ces quatre dispositifs s'ajoutent deux crédits d'impôt, supprimés à la suite du passage au *Universal Credit* : le crédit d'impôt pour enfant à charge (*Child tax credit*) et le *Working Tax Credit (WTC)* - équivalent de l'ancienne prime pour l'emploi en France. Enfin, les prestations familiales (*child benefit, one parent benefit et guardian's allowance*, équivalent des allocations familiales et de l'allocation parent isolé) restent hors du champ du *Universal Credit*.

Le *Universal Credit* ne concerne donc pas uniquement les minima sociaux qui étaient au cœur de la mission Sirugue de réforme des minima sociaux, à savoir principalement le Revenu de Solidarité Active (RSA), l'Allocation de Solidarité Spécifique (ASS) et l'Allocation Adulte Handicapé (AAH). Il inclut d'autres domaines de la protection sociale, notamment le logement, et implique la disparition de certains dispositifs fiscaux, qui sont remplacés de ce fait par une aide directe. Quoique tout parallélisme entre les deux systèmes doive être considéré avec précaution, en l'absence d'équivalence stricte entre les dispositifs français et britanniques, une réforme semblable au *Universal Credit* en France affecterait ainsi les aides au logement, la prime d'activité, mais potentiellement également des dispositifs fiscaux tels que le quotient familial, si l'on considère que celui-ci se rapproche du *Child Tax Credit* britannique.

En termes quantitatifs, les crédits d'impôt représentent à eux seuls la moitié des dépenses publiques constituant l'enveloppe globale du *Universal Credit* (voir encadré 1). L'équivalent des minima sociaux français (RSA, ASS, AAH) représente moins de 20 % de l'enveloppe. Les aides au logement représentent plus d'un tiers des dépenses publiques qui seront fusionnées au sein du *Universal Credit*, ce qui reflète la place prépondérante des aides au logement dans le système britannique de solidarité.



¹⁰ Créée en 1988 pour soutenir le revenu de personnes jugées en incapacité d'occuper un emploi (initialement, les personnes handicapées, les parents isolés, les retraités), son champ a été considérablement réduit depuis, en raison de la création d'aides spécifiques pour les personnes handicapées (ESA). L'*income support* est une allocation versée aux personnes âgées d'au moins 16 ans résidant au Royaume-Uni, dont les revenus ne dépassent pas un certain plafond. Il convient en outre de remplir les conditions suivantes : travailler moins de 16 heures par semaine (en fonction du montant des revenus) ; prodiguer des soins à un proche dépendant, être enceinte ou parent isolé avec un enfant à charge âgé de moins de 5 ans, ou, dans des conditions spécifiques, être inapte au travail pour handicap ou maladie ou avoir moins de 20 ans et être étudiant à temps plein.

Encadré 1 : Le modèle britannique de protection sociale

Le système britannique de protection sociale diffère dans sa philosophie et son organisation du système français. Il emprunte à l'origine au modèle de type « beveridgien¹¹ », qui offre une protection d'assistance aux ménages pauvres résidant sur le territoire britannique, sous conditions de ressources. Le modèle français, qui repose davantage sur le principe assurantiel « bismarckien », lie plus fortement la protection sociale du citoyen à son activité professionnelle. L'allocation chômage illustre bien cette différence : en Grande-Bretagne, l'allocation chômage principale (*Income-Based Jobseeker's Allowance*) est forfaitaire et sous conditions de ressources¹² tandis qu'elle est contributive en France.

Ces différences se reflètent dans les modes de financement de la protection sociale. Les prestations de sécurité sociale sont financées par l'impôt dans le modèle beveridgien ; elles sont financées en grande partie par les cotisations des employeurs et salariés dans le système bismarckien.

La complexité croissante des systèmes de protection sociale a cependant affaibli cette opposition classique entre modèles beveridgien et bismarckien. La France a progressivement étendu le champ de ses prestations non-contributives (création du RMI en 1988, transformé en RSA en 2009 ; création de la CMU en 1999). Au Royaume-Uni, plusieurs prestations sont conditionnées à la cotisation préalable des allocataires¹³ : les prestations de santé en espèces, une partie des allocations chômage (la partie contributive des *Jobseeker's Allowance*, qui représente 12 % des dépenses au titre de l'assurance chômage) ou encore une partie des allocations invalidité (la partie contributive de l'*Employment and Support Allowance*) sont conditionnées à l'exercice d'une activité professionnelle, et par là même au versement de cotisations sociales (*National Insurance Contributions*)¹⁴.

La différence entre ces deux modèles sociaux permet néanmoins d'éclairer la structure du *Universal Credit* britannique, qui ne retrouverait pas d'équivalent direct si l'on fusionnait des aides françaises « proches ». Les crédits d'impôt (pour charge de famille et reprise d'activité) tiennent une large place dans le système britannique et représentent 43 % des aides fusionnées. Il n'y a pas de crédits d'impôts équivalents en France. Le quotient familial, qui est un dispositif fiscal lié à la politique familiale, ne bénéficie qu'aux ménages dont l'impôt sur le revenu est non nul, contrairement à la logique du crédit d'impôt. La prime pour l'emploi, qui était un crédit d'impôt, a été supprimée en 2016 et remplacée par la prime d'activité, qui est une aide directe.

Les dépenses d'aides au logement sont beaucoup plus élevées au Royaume-Uni (33,5 Md€ en 2015, contre 18,1 Md€ en France). En revanche, les allocations chômage (contributives) et les allocations familiales représentent des sommes très importantes en France. Elles n'ont pas d'équivalent dans les dispositifs fusionnés au sein du *Universal Credit*.

¹¹ La protection sociale au Royaume-Uni tire ses grands principes du rapport rédigé par Lord Beveridge en 1942, à savoir l'universalité, la généralité, l'unicité et l'uniformité des prestations en espèces. Trois lois successives ont permis la mise en application de ce modèle : le *Family Allowance Scheme* (système national d'allocations familiales) en 1945 ; la loi sur le service national de santé (*National Health Services Act*) et la loi sur l'assurance sociale (*National Insurance Act*) en 1946.

¹² Il existe également une allocation chômage « contributive » dans le système britannique, mais qui est de moindre importance. L'allocation de chômage sous condition de ressources (*income-based*), qui est forfaitaire, représente 88 % des dépenses d'allocation chômage. En France, l'allocation spécifique de solidarité (ASS) est la seule allocation chômage forfaitaire : elle est relativement marginale par rapport aux allocations chômeurs contributives (2,6 Md€ vs. 31,8 Md€ en 2015).

¹³ Sur l'année budgétaire 2014-15, les prestations contributives représentaient 57 % du total des prestations sociales britanniques. En France, mises à part les retraites et quelques exceptions (indemnités journalières par exemple), seules les allocations chômage sont purement contributives : elles représentent 30 % de l'ensemble des dépenses recensées dans le tableau de l'encadré 1.

¹⁴ Néanmoins, les salariés gagnant moins de 112 £ par semaine (en 2015-16) en sont exonérés tout en conservant l'ouverture aux droits sociaux contributifs.

	Royaume-Uni			France		
	<i>Dispositif britannique:</i>	Montants 2015 (en Md €)	En % de l'enveloppe totale	<i>Dispositif français se rapprochant le plus du dispositif britannique :</i>	Montants 2015 (en Md €)	En % de l'enveloppe totale
<i>Prestations sociales et crédits d'impôts qui entrent dans le champ du Universal Credit</i>	Jobseeker's Allowance (income-based) - allocation chômage forfaitaire	3,7	4%	ASS	2,6	5%
	Income Support - soutien au revenu	4,0	4%	Rsa socle	10,5	21%
	Employment and Support Allowance (income-based) - allocation pour incapacité temporaire de travailler	12,0	13%	AAH	8,5	17%
	Working Tax Credit - crédit d'impôt pour reprise d'activité	39,5	43%	PPE + Rsa activité (devenus prime d'activité)	4,4	9%
	Child Tax Credit - crédit d'impôt pour charge d'enfants			Allocations familiales sous conditions de ressource (ARS, ASF, CF)	5,4	11%
	Housing Benefit - allocation logement	33,5	36%	Aides au logement	18,1	37%
	TOTAL	92,7	100%	TOTAL	49,5	100%
<i>Prestations sociales qui n'entrent pas dans le champ du Universal Credit</i>	Jobseeker's Allowance (contributory-based) et Employment Support Allowance (contributory-based) - partie contributive de l'allocation chômage et de allocation incapacité	6,2		Allocations chômage (ARE, AREF, CSP)	31,8	
	Child Benefit, One Parent Benefit et Guardian's allowance - allocation familiale, allocation pour parent isolé et allocation de tutelle	15,4		Allocations familiales et Prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE)	25,3	

* Rapport du Conseil des Prélèvements Obligatoires, publié en février 2015,

Sources : DWP, Budget 2016, Expenditure and caseload forecasts pour les données britanniques (conversion £/€ en prenant le taux de change moyen sur 2015) ; CNAF, Unédic et Rapport annuel de performance 2015 pour les données françaises.

1.2. Le barème de cette nouvelle allocation, familialisée et sous conditions de ressources, vise à renforcer les incitations financières à l'activité

L'unification de différents dispositifs avec des barèmes et conditions d'éligibilité variables soulève nécessairement de nombreuses questions. Celles-ci concernent notamment les critères d'éligibilité (âge d'ouverture des droits, conditions de citoyenneté et de résidence) et conditions de ressources, le niveau pertinent pour verser l'aide (le ménage ou l'individu), ou encore les conditions de cumul entre aide et revenu d'activité permettant d'assurer qu'elle ne soit pas désincitative financièrement à la reprise d'emploi.

La présentation détaillée du barème du *Universal Credit* permet de rendre compte des choix effectués outre-manche. Les conséquences de ces choix, notamment en termes de transferts entre ménages, sont discutées dans la section 3.

- Une prestation sous condition de ressources, pour tous les résidents britanniques âgés de 18 ans ou plus

Contrairement à ce que pourrait évoquer son nom, le *Universal Credit* n'est pas à proprement parler un «revenu universel», au sens où celui-ci peut être entendu dans les débats actuels, comme montant forfaitaire versé inconditionnellement à l'ensemble des ménages, indépendamment de leurs revenus. Il est ouvert à tous les résidents britanniques âgés de 18 ans ou plus qui ne sont pas étudiants, mais est conditionné par les ressources du ménage : le patrimoine du ménage¹⁵ devant être inférieure à 16 000 £ (soit environ 20 000 €). Son montant est en outre minoré pour les moins de 25 ans¹⁶ (voir tableau 1).

- Une prestation familialisée

Le *Universal Credit* est une prestation familialisée, c'est-à-dire que son montant dépend des caractéristiques du ménage (âge des membres, nombre d'adultes et d'enfants, situation d'emploi des personnes du ménage, présence de personnes en incapacité de travailler).

Par exemple, le montant socle mensuel de *Universal Credit* en 2016 est de :

- 318 £ par mois (390 €) pour un célibataire de plus de 25 ans sans enfants ;
- 595 £ par mois (730 €) pour un parent isolé avec un enfant.

Pour mémoire, le montant du rSa « socle » en France est de 462 € par mois pour un célibataire de 25 ans et plus sans enfants (après déduction du forfait logement) et de 772 € par mois pour un parent isolé avec un enfant.

¹⁵ A l'exclusion de la résidence principale.

¹⁶ La minoration du *Universal Credit* pour les moins de 25 ans est en ligne avec le barème du salaire minimum britannique, qui est également minoré pour les moins de 25 ans.

Tableau 2 : variation du montant de base du Universal Credit en fonction des caractéristiques du foyer.

		Montant mensuel (en £, en 2016)	Montant mensuel (en € taux de change moyen 2016 £/€)
Allocation de base	Célibataire de moins de 25 ans	252	310
	Célibataire de 25 ans ou plus	318	390
	Couple dont les deux membres sont âgés de moins de 25 ans	395	485
	Couple dont l'un des deux membres au moins est âgé de 25 ans ou plus	499	613
Supplément pour enfant à charge	Pour le premier enfant	277	340
	Pour les enfants suivants	322	395

- Un montant de base et des compléments

Un certain nombre de compléments viennent ensuite s'ajouter au montant socle pour tenir compte de la spécificité de la situation du foyer : complément pour couvrir une partie des dépenses de logement (*housing cost element*), complément pour frais de garde d'enfants pour les parents en emploi (*childcare costs element*), complément pour les ménages comprenant une personne souffrant de handicap, se trouvant en incapacité de travailler ou en charge d'une personne handicapée (*limited capability for work element, carer element*).

- Une allocation différentielle qui incite davantage à la reprise d'activité que le système précédent

Le barème du *Universal Credit* est conçu de manière à ce que les revenus progressent toujours à mesure qu'augmente l'activité.

Le *Universal Credit* est une allocation différentielle, à l'image du RSA : tous les revenus additionnels qui ne sont pas tirés d'une activité salariée ou indépendante sont intégralement déduits du montant de base. C'est le cas par exemple des allocations chômage contributives, ou des aides locales, qui diminuent le montant du *Universal credit*.

En revanche, afin d'inciter à la reprise d'une activité, les revenus tirés d'une activité salariée ou indépendante sont partiellement cumulables avec l'allocation. Ils ne sont pas déduits intégralement du montant de *Universal Credit* mais sont implicitement taxés à 65 % : 1 euro issu d'une activité salariée entraîne une réduction de 65 centimes du montant de *Universal Credit*, c'est-à-dire une augmentation de 35 centimes du revenu total¹⁷.

Le cumul entre revenus d'activité et aides sociales permet donc de diminuer le taux marginal d'imposition¹⁸ (TMI) en cas de reprise d'emploi ou d'augmentation des heures travaillées pour les contrats à faible volume horaire. Le nombre de foyers dont le taux marginal d'imposition est supérieur à 70 % en cas de reprise d'activité serait ramené de 2,1 millions à 0,7 million grâce au barème de cumul du *Universal Credit* (diminution de deux tiers)¹⁹.

¹⁷ Pour comparaison, en France, le taux marginal d'imposition implicite associé à l'ensemble RSA/prime d'activité en France est de 38 % environ.

¹⁸ Le taux marginal d'imposition correspond ici au taux d'imposition qui s'applique à la dernière unité de revenu total lorsque le revenu d'activité augmente d'une unité. Concrètement, un taux marginal d'imposition apparent de 10 % signifie que lorsque les revenus d'activité augmentent de 1€, le revenu disponible augmente de (1-0,10) €, c'est-à-dire 90 centimes.

¹⁹ *IFS green budget*: February 2016 (No. R112). Chapitre 10. IFS Reports, Institute for Fiscal Studies.

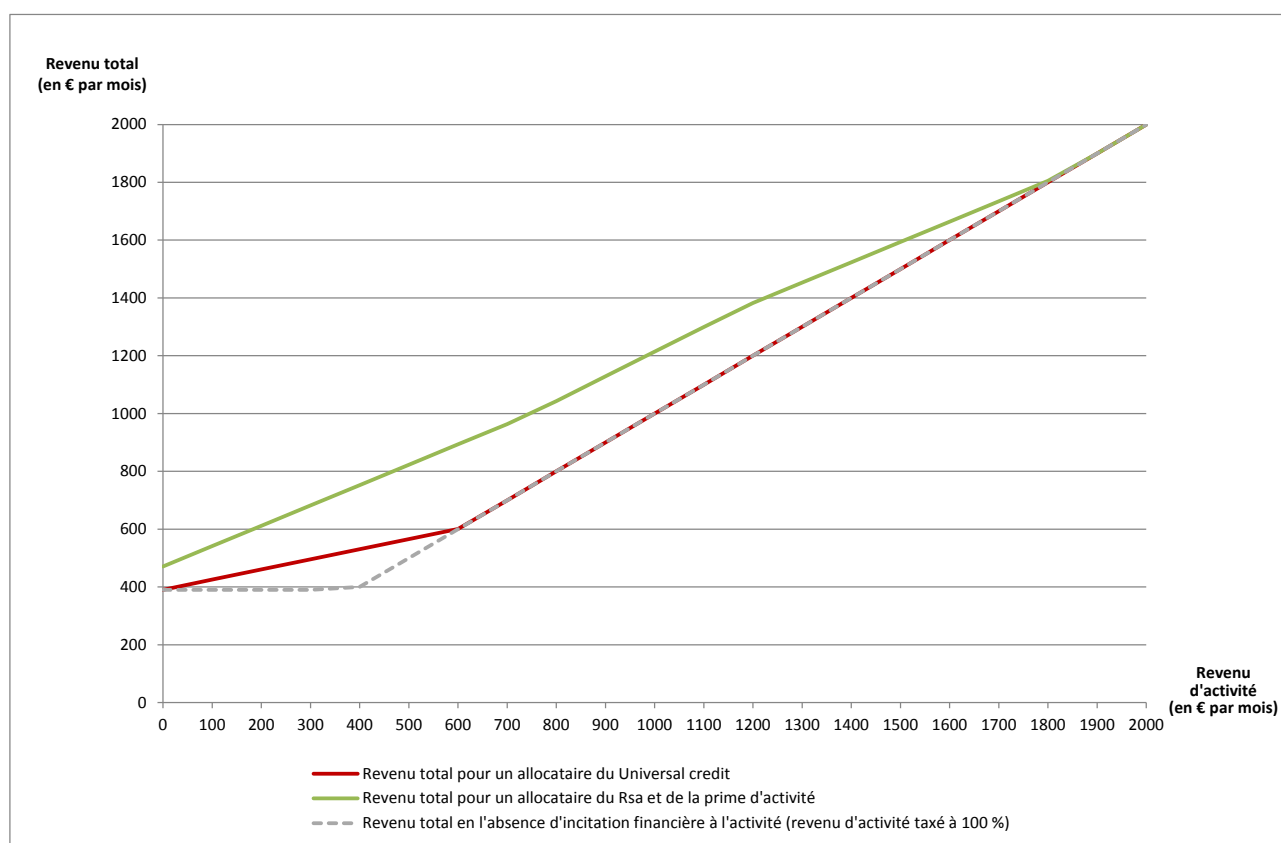
Le graphique 1 simule le gain financier à la reprise d'activité pour un célibataire sans enfants. Par simplicité, on suppose que l'allocataire perçoit uniquement l'allocation de base du *Universal Credit*. Le gain financier à l'activité est figuré par la différence entre la ligne grise pointillée, qui représente le cas où les gains d'activité ne sont pas cumulables avec le *Universal Credit*, et la ligne rouge, représentant le revenu total d'un allocataire du *Universal Credit* en fonction de ses revenus d'activité.

La ligne verte représente, pour comparaison, la somme du revenu d'activité et de l'ensemble RSA/prime d'activité pour un allocataire du RSA.

La comparaison des barèmes français et britanniques met en évidence la différence très importante entre les « points de sortie » de deux dispositifs, c'est-à-dire les niveaux de revenu d'activité à partir desquels l'allocation devient nulle : 600€ par mois pour le *Universal Credit*, contre 1 800 € par mois pour le RSA couplé à la prime d'activité.

Le taux marginal d'imposition est donc plus faible en France qu'au Royaume Uni pour les revenus d'activité inférieurs à 600 €. Pour les revenus supérieurs à 600€, les taux marginaux d'imposition deviennent nuls au Royaume-Uni, la prestation cessant d'être versée ; ils restent positifs en France, jusqu'à ce que le montant de prestation RSA/prime d'activité s'annule.

Graphique 1 : Revenu mensuel total d'un célibataire sans enfants, en fonction de ses revenus d'activité. Comparaison *Universal Credit*/RSA et Prime d'activité



Cette illustration théorique doit toutefois être considérée avec précaution, dans la mesure où elle ne prend pas en compte les autres prestations sociales dans le cas français ni les compléments dans le cas britannique²⁰.

²⁰ Cette simulation fait abstraction de l'ensemble des autres prestations sociales, dont le niveau peut être modulé en fonction des revenus d'activité, qui viennent en complément du RSA tout en entrant dans sa base ressources. On considère notamment dans ce cas-type que l'individu ne perçoit pas d'allocation chômage, ni d'aides au logement. Les allocations chômage et aides au logement perçues en complément du Rsa sont déduites intégralement du montant du RSA, tandis qu'elles majorent le montant de *Universal Credit*. Cependant, le taux de taxation des revenus d'activité qui est l'élément caractéristique du système d'incitation n'est pas modifié par l'introduction de ces aides.

Les foyers avec enfant ou comprenant une personne en incapacité (totale ou partielle) de travailler bénéficient d'un barème plus favorable. En dessous d'un certain seuil de revenus (appelé *work allowance*)²¹, les revenus d'activité sont intégralement cumulables avec le montant de base de *Universal credit*. Au-delà de ce seuil, tout euro gagné est taxé à 65 % comme pour les foyers sans enfants à charge.

1.3. Un durcissement du contrôle de la recherche d'emploi, qui s'apparente à une activation d'un large champ des dépenses de protection sociale

Le renforcement des incitations financières à la reprise d'emploi est accompagné d'un durcissement du contrôle des démarches de recherche d'emploi des allocataires, qui constitue une dimension phare de la réforme britannique. Le passage au *Universal Credit* pourrait conduire à un doublement du nombre de personnes soumises à une conditionnalité sur la recherche active d'un emploi (2,5 millions à l'horizon 2020 contre 1,2 million actuellement)²².

Une conditionnalité existe déjà dans le système actuel pour les allocations chômage : les personnes qui n'ont pas d'emploi, ou qui ont un emploi mais travaillent moins de 16 heures par semaine, sont tenues de continuer leur recherche d'emploi. La réforme du *Universal Credit* renforce cette conditionnalité à deux égards. D'une part, le seuil au-dessus duquel une personne en activité n'est plus tenue de poursuivre sa recherche d'emploi est modifié : il sera désormais exprimé en niveau de salaire et non plus en volume horaire, ce qui signifie qu'une personne travaillant un grand nombre d'heures mais pour un salaire très faible sera tenue de continuer ses recherches d'emploi, parallèlement à son activité. D'autre part, en cas de non-respect des engagements (recherches insuffisantes, refus d'un stage ou d'une offre d'emploi dite raisonnable), l'allocataire pourra être sanctionné par une suspension de l'intégralité de son *Universal Credit*, ce qui n'inclut pas seulement les allocations chômage, mais également les allocations logement par exemple. À cet égard, la réforme peut être considérée comme une forme d'activation de dépenses de protection sociale qui n'entrent habituellement pas dans le champ des politiques de l'emploi (famille et logement)²³.

²¹ Ce seuil est fixé à 132 £ par mois si le foyer bénéficie du complément aide au logement, 397 £ par mois sinon.

²² *IFS green budget: February 2016* (No. R112).

²³ L'engagement initial du gouvernement britannique était toutefois que la part du *Universal Credit* correspondant à ces dispositifs ne fasse pas l'objet de sanction dans un premier temps. En outre, certaines prestations familles, comme le « *child benefit* », ne sont pas fusionnées dans le *Universal Credit*. L'ensemble des allocations logement sont en revanche fusionnées.

2. Une réforme qui entraîne d'importants transferts entre ménages et dont les coûts de mise en œuvre ont été sous-estimés

2.1. La familialisation du *Universal Credit* entraîne d'importants transferts entre ménages et pourrait encourager la mono-activité au sein des couples

Le choix de familialiser le *Universal Credit*, c'est-à-dire de le verser au foyer et non aux individus en tenant compte de la composition et des ressources du foyer (nombre de personnes, enfants ou dépendants à charge, autres revenus du travail, capital, etc.) a des conséquences distributives importantes. Si la mise en place du *Universal Credit* se fait à budget constant, comme prévu initialement, une prise en compte plus large de la configuration familiale entraîne nécessairement des transferts conséquents entre ménages, et donc de nombreux perdants à l'issue de la réforme (notamment les couples sans enfants ou les parents isolés).

La familialisation de l'aide pourrait en outre avoir pour effet d'encourager la mono-activité au sein des couples. En effet, le taux marginal de taxation des revenus en cas de reprise d'activité est sensiblement diminué pour le premier apporteur de ressources du ménage, notamment en cas de reprise d'une activité inférieure à 10 heures par mois. Mais le seuil d'éligibilité au *Universal Credit* est défini de façon unique pour l'ensemble du ménage. Si le premier apporteur de ressource permet d'assurer un revenu proche du seuil, son conjoint n'a pas d'incitation financière à reprendre une activité.

Un « paquet de transition » est cependant prévu pour garantir qu'aucun ménage allocataire de l'une des aides fusionnées ne voie ses ressources diminuer lors du passage au *Universal Credit* si sa situation reste inchangée. La notion de « perdants » renvoie donc à un raisonnement en flux : on considère ici comme « perdant » un ménage qui percevra moins d'aides sous le régime du *Universal Credit* que ce qu'il aurait pu percevoir dans le système actuel.

2.2. Quoiqu'elle profite globalement aux ménages modestes, cette réforme diminuera le revenu de certains ménages pauvres

L'étude d'impact *ex ante*, conduite par l'administration britannique en charge de la réforme (le *Department of Work and Pension - DWP*) en décembre 2012, prévoyait que le passage au *Universal Credit* entraînerait une diminution de revenu pour 2,8 millions de foyers et une augmentation de revenu pour 3,1 millions de foyers (tableau 2), à situation inchangée²⁴.

Dans une étude plus récente (tableau 2.bis), l'*Institute for Fiscal Studies* (IFS) estime que la réforme entraînera une diminution de revenu pour un plus grand nombre de foyers (3,2 millions de foyers, et non 2,8 millions comme le prévoyait l'étude d'impact de 2012) et bénéficiera à moins de foyers que prévu (2,2 millions de foyers, et non 3,1 millions comme le prévoyait l'étude d'impact de 2012). Les écarts d'estimation s'expliquent principalement par différentes modifications des barèmes du *Universal Credit* intervenues entre 2012 et 2016, postérieurement à l'étude d'impact du DWP. Ces modifications ont rendu le barème plus restrictif, avec notamment une diminution du seuil au-delà duquel le salaire d'activité commence à être taxé (*work allowance*) pour les foyers avec enfant ou comprenant une personne en incapacité totale ou partielle de travailler. Les célibataires ou les couples sans enfants continuent d'être taxés dès le premier euro de salaire d'activité (aucune *work allowance*).

La réforme améliore en moyenne la situation financière des ménages modestes, mais elle aura un effet négatif sur le niveau de vie de certains ménages pauvres. La majorité des gains bénéficient aux ménages modestes : 75 % des foyers dont le revenu augmente appartiennent aux 2 premiers quintiles de la distribution

²⁴ Ces estimations reposent sur une hypothèse d'augmentation du taux de recours. Cependant, les hypothèses retenues pour simuler le taux de recours *post réforme* ne sont pas détaillées dans l'étude d'impact.

des revenus (i.e. aux 40 % les plus pauvres). On trouve cependant de nombreux foyers subissant une diminution de revenu parmi les ménages les plus pauvres, puisque 25 % d'entre eux appartiennent au premier quintile (figure 1.B). Ces ménages sont notamment des ménages sans enfant, ou des individus travaillant à temps partiel qui bénéficiaient d'un crédit d'impôt (*Working Tax Credit*) important avant la réforme²⁵. Les ménages appartenant aux deuxième et troisième déciles de la distribution des revenus seront les plus affectés : 40 % d'entre eux connaissent une diminution de revenus à la suite du passage au *Universal Credit* (IFS 2016).

Les parents isolés avec enfants seront également particulièrement désavantagés : d'une part, leur taux marginal de taxation en cas de reprise d'emploi sera en moyenne plus élevé que dans l'ancien système ; d'autre part, le renforcement des sanctions en cas de démarches insuffisantes de recherche d'emploi pourrait les affecter, s'ils ne peuvent consacrer le temps requis à la recherche d'emploi (il est attendu des demandeurs d'emploi qu'ils consacrent 35 heures par semaine à la recherche d'un emploi²⁶).

Tableau 2 : Perte ou gain monétaire moyen pour les foyers concernés par le *Universal Credit*, d'après l'étude d'impact réalisée en 2012 par le gouvernement britannique

	Nombre de foyers concernés	Variation de revenu moyenne
Perdants	2,8 M	- 180 €/ mois
Gagnants	3,1 M	+ 220 €/ mois
Sans variation de revenu	2,4 M	0
Total des foyers concernés par le UC	8,3 M	+ 20 €/ mois

Source : Modèle de simulation du DWP britannique, document d'évaluation d'impact (décembre 2012). Ces estimations intègrent l'hypothèse d'une augmentation du taux de recours par rapport à la situation prévalent avant la réforme. Mais le DWP n'est pas explicite quant au taux de recours retenu dans la simulation.

²⁵ Le système actuel favorise les individus qui travaillent 16 ou 30 heures par mois, avec une prime spécifique pour ces temps de travail. Cela n'est pas répliqué par le *Universal Credit*.

²⁶ Cette référence à 35 heures de recherche d'emploi apparaît extrêmement élevée au regard des études empiriques existantes : au début des années 2000, seuls 10 % des demandeurs d'emploi au Royaume-Uni déclaraient consacrer du temps à la recherche d'emploi, à raison de 1 heure par jour ouvré en moyenne. (Krueger et Muller, 2010).

Tableau 2.bis : Perte ou gain monétaire moyen pour les foyers concernés par le *Universal Credit*, d'après l'étude de l'IFS (2016)

	Nombre de foyers concernés	Variation de revenu moyenne
Perdants	3,2 M	- 190 €/ mois
Gagnants	2,2 M	+ 150 €/ mois
Sans variation de revenu	2,1 M	0
Total des foyers concernés par le UC	7,5 M	-

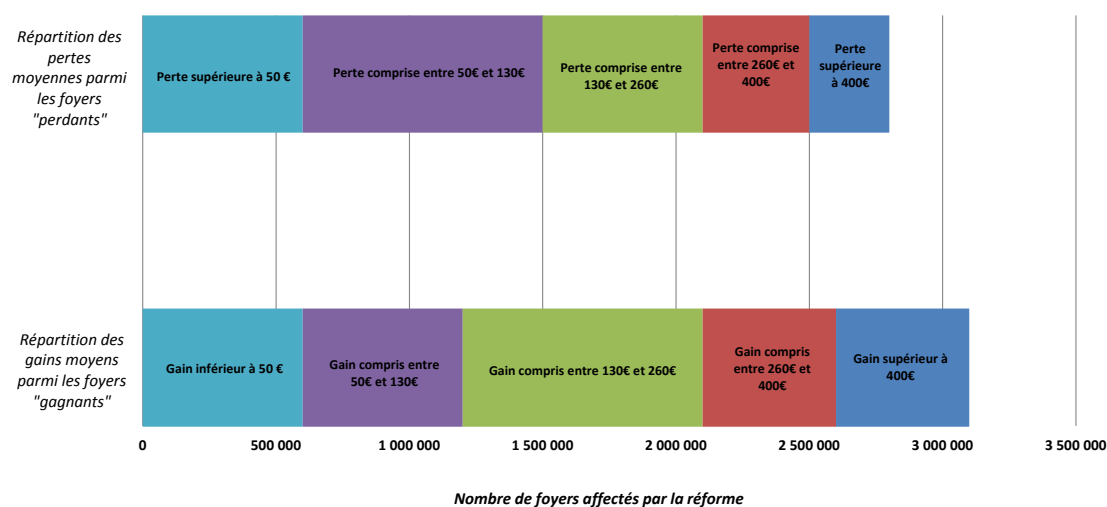
Source: *IFS green budget: February 2016* (No. R112).

Ces estimations tiennent compte des révisions successives du barème du *Universal Credit* intervenues entre 2012 et 2016, comme par exemple la diminution du seuil (*work allowance*) au-delà duquel les revenus d'activité commencent à être taxés à 65 %.

Les différences avec l'étude du DWP tiennent d'abord au fait que le barème a été sensiblement durci entre 2012 et 2016 ; d'autre part, aucune hypothèse n'est faite sur l'augmentation du taux de recours dans l'étude de l'IFS. Le taux de recours retenu reflète les taux constatés dans l'enquête utilisée par les auteurs pour réaliser la simulation (2013–14 Family Resources Survey).

Tableau 3 : Distribution des gains et des pertes, d'après l'étude d'impact réalisée en 2012 par le gouvernement britannique

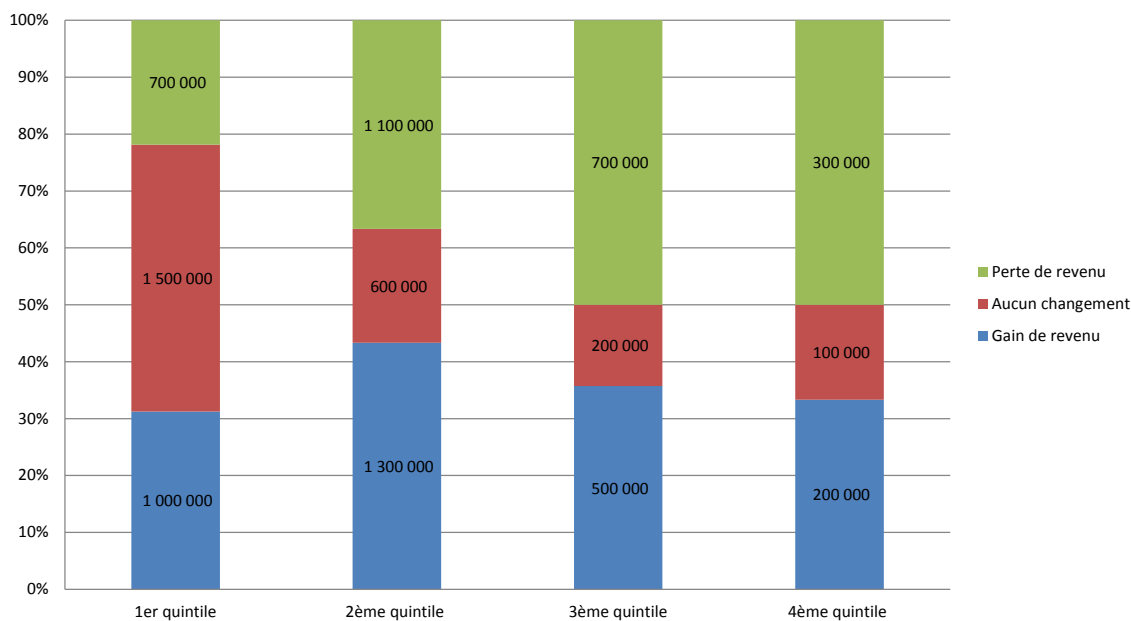
Distribution des gains et des pertes d'après l'étude d'impact initiale (2012)



Source : Modèle de simulation du DWP britannique, document d'évaluation d'impact (décembre 2012). Ces estimations intègrent l'hypothèse d'une augmentation du taux de recours.
 Note de lecture : 2,8 millions de foyers britanniques bénéficieraient d'une augmentation de revenu à la suite de la réforme, 3,1 millions de foyers verraient leur revenu diminuer. Parmi les foyers "gagnants", environ 900 000 foyers bénéficieraient d'une hausse de revenu comprise entre 130€ et 260€.

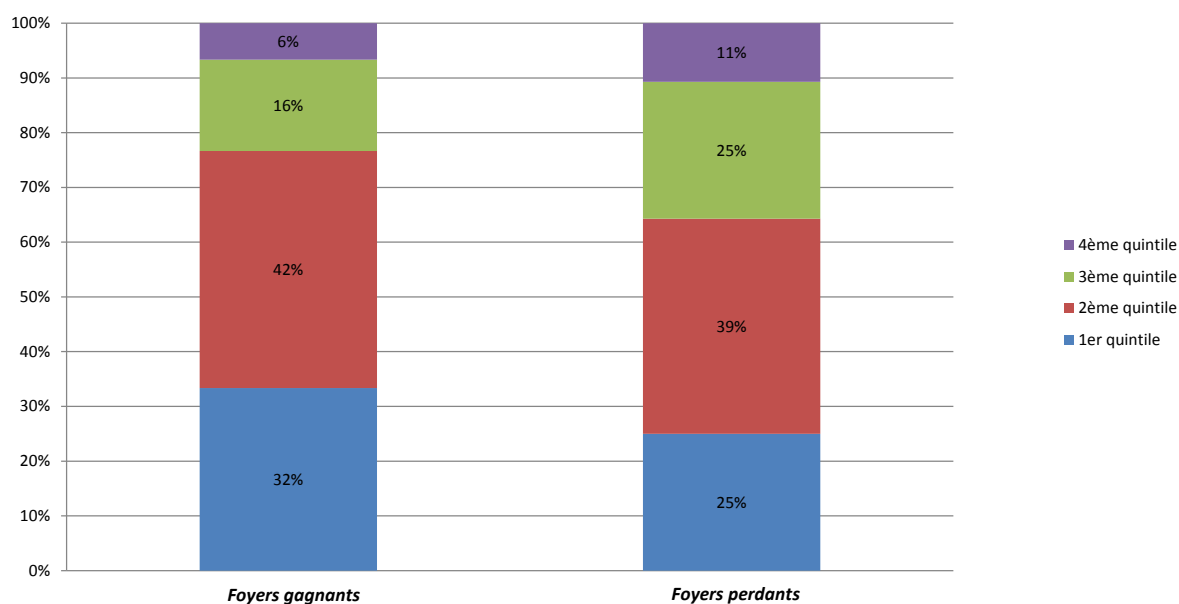
Figure 1 : Impact du *Universal Credit* en fonction du revenu du foyer, d'après l'étude d'impact réalisée en 2012 par le gouvernement britannique

Figure 1.A : Nombre de foyers gagnants et perdants par catégorie de revenu



Source : Modèle de simulation du DWP britannique, document d'évaluation d'impact (décembre 2012)
 Note de lecture : au sein du 1^{er} quintile de la distribution des revenus, 1 000 000 foyers bénéficient d'une augmentation de leur revenu à la suite de la réforme, 700 000 foyers sont confrontés à une diminution de revenu.

Figure 1.B : Répartition inter-quintiles des foyers affectés par une variation de revenu



Source : Modèle de simulation du DWP britannique, document d'évaluation d'impact (décembre 2012)
 Note de lecture : 42 % des foyers qui bénéficient d'une augmentation de revenu appartiennent au premier quintile de la distribution des revenus. 25 % des foyers confrontés à une diminution de revenu appartiennent au troisième quintile de la distribution des revenus.

2.3. Des difficultés liées à la mise en œuvre du nouveau système d'information, dont les coûts ont mal été anticipés

D'après l'étude d'impact réalisée par l'administration britannique en décembre 2012²⁷, la réforme devait avoir un coût négligeable pour les finances publiques. Le *Universal Credit* devait entraîner 3 Md€ de dépenses supplémentaires par an à terme, en raison des modifications des règles d'éligibilité et des barèmes ainsi que d'un accroissement du taux de recours²⁸. Cette dépense supplémentaire devait être compensée par une diminution des fraudes et des erreurs de versement, pour un montant équivalent (2,9 Md€ d'économies annuelles à terme). Il s'agissait donc *a priori* d'une réallocation des aides actuelles, à coût constant.

Dans son rapport de novembre 2014, le *National Audit Office*²⁹ (NAO) confirmait que le coût de la réforme en régime permanent serait négligeable. Sur la période 2012-2023, la somme des économies budgétaires provenant d'une réduction des erreurs de versement excéderait même légèrement le montant des dépenses supplémentaires engendrées par le *Universal Credit*. Des révisions successives du barème du *Universal Credit* sont intervenues depuis lors, diminuant le montant de certains compléments et les seuils de cumul entre salaire d'activité et allocation : en régime permanent, le *Universal Credit* se traduirait finalement par une diminution des dépenses par rapport à la situation actuelle. Il s'inscrit en cela dans la volonté affichée par le gouvernement britannique de réduire les dépenses sociales.

Les coûts de mise en œuvre de la réforme ont cependant été sous-estimés. L'administration britannique rencontre en effet de nombreuses difficultés pour mettre en place le nouveau système d'information nécessaire à la gestion du *Universal Credit*³⁰. Les coûts d'investissement et de gestion, régulièrement revus à la hausse, étaient estimés à 1,7 Md£ dans le rapport du NAO de novembre 2014 (soit environ 2,2 Md€ au taux de change de novembre 2014).

²⁷ Étude d'impact *ex ante* réalisée par le *Department of Work and Pensions* en décembre 2012.

²⁸ Les hypothèses retenues concernant le taux de recours *post réforme* ne sont pas détaillées dans l'étude d'impact du gouvernement britannique.

²⁹ Le rôle de cet organisme peut être rapproché de celui de la Cour des Comptes en France, bien que le NAO soit rattaché directement au Parlement britannique.

³⁰ Il s'agit non seulement de fusionner des systèmes d'information disparates - les prestations fusionnées étant gérées actuellement par plusieurs administrations - mais également de développer un nouveau système d'information qui renseigne en temps réel les salaires d'activité, pour permettre un ajustement mensuel automatique du *Universal Credit*.

3. Un impact modéré sur le retour à l'emploi, des résultats mitigés sur l'accès aux droits

3.1. Une évaluation *ex post* qui présente plusieurs difficultés

L'étude d'impact *ex ante* de décembre 2012, réalisée par l'administration britannique, estimait que 300 000 personnes pourraient reprendre une activité en conséquence de l'introduction du *Universal Credit*³¹. Ce retour à l'emploi serait favorisé à la fois par un accroissement des incitations financières (diminution du taux marginal de taxation lors de la reprise d'activité conjugué à une meilleure lisibilité du barème de cumul) et par le renforcement du contrôle des démarches de recherche d'emploi.

Les évaluations *ex post* du dispositif sont encore peu nombreuses, compte tenu de sa montée en charge très progressive. Seuls certains territoires, et des populations spécifiques (célibataires sans enfant recevant uniquement une allocation chômage), sont à ce jour entrés dans le dispositif. Les résultats des évaluations réalisées sur cet échantillon ne peuvent donc être généralisés.

En outre, la radicalité de la réforme représente un second défi pour l'évaluation de son impact. Elle pourrait en effet entraîner des modifications de comportements qui ne peuvent être aisément anticipées, en l'absence de système comparable dans d'autres pays. Son impact financier dépasse les seules aides fusionnées au sein du *Universal Credit* : un certain nombre de droits connexes sont rattachés aux différentes aides existantes (gratuité des cantines scolaires, accès à certains soins, etc.). La perte éventuelle de ces droits connexes à la suite du passage au *Universal Credit* peut constituer un frein à la reprise d'emploi³². Cette dimension n'est pas prise en compte dans les évaluations disponibles³³.

Les résultats présentés ci-après, issus de premières évaluations *ex post* publiées par l'administration britannique en décembre 2015, doivent donc être interprétés avec précaution. Ils concluent à un impact positif du *Universal Credit* sur le retour à un emploi temporaire. Ils montrent également que, si la lisibilité et la simplicité du système sont accrues pour les demandes les plus basiques, les difficultés administratives demeurent pour les foyers éligibles à des aides « complexes ».

3.2. Un impact légèrement positif sur le retour à l'emploi temporaire ([évaluation du DWP de décembre 2015](#)), probablement principalement lié au renforcement du contrôle des démarches d'emploi

L'introduction progressive de la réforme, dans quelques territoires pilotes, offre un cadre propice à l'évaluation de cette politique publique au moyen de techniques économétriques. Il est en effet possible de comparer les comportements de retour à l'emploi des personnes recevant le *Universal Credit* dans les territoires pilotes aux comportements des personnes potentiellement éligibles mais domiciliées hors des territoires pilotes (et qui ne perçoivent donc pas le *Universal Credit*).

L'étude du DWP (DWP 2015b) est fondée sur l'analyse d'un échantillon de 8 000 demandeurs d'emploi célibataires sans enfant, qui ont été éligibles au *Universal Credit* pour la première fois entre juillet 2013 et septembre 2014 dans les dix premières agences pour l'emploi ayant mis en œuvre le *Universal Credit* (« *Pathfinder offices* »). La situation sur le marché du travail de ces personnes est comparée à celle d'un groupe de demandeurs d'emploi qui auraient bénéficié du *Universal Credit* s'ils avaient été rattachés aux

³¹ Cependant, ces estimations étaient fondées sur les barèmes en vigueur en 2012. Depuis lors, le seuil à partir duquel les revenus d'activité entraînent une réduction du *Universal Credit* a été sensiblement abaissé. Les incitations financières ont de ce fait diminué.

³² Voir par exemple Denis, A. et L'Horty Y. (2009). Les auteurs montrent que la perte des droits connexes en cas de reprise d'emploi (gratuité des transports par exemple) réduit les gains financiers nets à la reprise d'emploi.

³³ L'articulation entre *Universal Credit* et droits connexes est encore floue et fait l'objet de débats. Les premiers allocataires du *Universal Credit* étant des célibataires sans enfants, ils ne sont pas concernés par l'un des droits connexes principaux, la gratuité des cantines scolaires.

agences pour l'emploi pilotes (*i.e.* des individus célibataires sans enfant, demandeurs d'emploi éligibles pour la première fois à l'allocation chômage).

La méthode économétrique utilisée dans cette étude consiste à rapprocher chaque individu bénéficiant du *Universal Credit* d'un ensemble d'individus qui lui ressemblent au regard d'un certain nombre de critères (caractéristiques socio-démographiques, situation passée sur le marché du travail, caractéristiques des agences pour l'emploi qu'ils fréquentent) mais qui restent indemnisés par l'ancienne allocation chômage (JSA) et non par le *Universal Credit*. Cette méthode, appelée « appariement par score de propension », est régulièrement utilisée par les études empiriques d'évaluation des politiques publiques (Rosenbaum et Rubin (1983) ; voir Givord (2015) pour une présentation technique plus détaillée de cette méthode économétrique et de ses biais potentiels).

Cette étude conclut que les bénéficiaires du *Universal Credit* ont 8 % de chances supplémentaires d'avoir été en emploi au cours des 270 jours suivant leur demande par rapport aux demandeurs d'emploi percevant l'allocation chômage « classique » (JSA). Cette amélioration du retour à l'emploi pour les allocataires du *Universal Credit* concerne essentiellement des contrats temporaires : si l'on regarde la probabilité d'être en emploi à un instant t (et non en cumulé sur toute la période), l'écart entre les bénéficiaires du *Universal Credit* et les autres est moindre (+3 % au bout de 9 mois). Cela suggère que les bénéficiaires du *Universal Credit* reprennent plus souvent des emplois de courte durée au cours des 9 premiers mois suivant la demande. Enfin, l'écart entre les probabilités d'occuper un emploi des deux groupes est maximal au cours des deux premiers mois suivant la demande (+6 % pour les allocataires du *Universal Credit*) avant de diminuer progressivement. En d'autres termes, le *Universal Credit* favoriserait un retour à l'emploi plus rapide pour la population étudiée, mais non un retour vers un emploi stable.

Second enseignement majeur de l'évaluation, l'accélération du retour à l'emploi est probablement davantage dû au renforcement du contrôle des démarches de recherche d'emploi qu'à l'incitation financière que constitue le barème du *Universal Credit*. En effet, pour le groupe étudié (célibataires sans enfants), la réforme modifie peu le barème de cumul entre allocation et salaire d'activité par rapport à la situation antérieure. Le fait que cette population spécifique réagisse néanmoins à l'introduction du *Universal Credit* pourrait donc indiquer que le retour à l'emploi temporaire est plutôt favorisé par les aspects extra-financiers de la réforme.

Si les résultats de cette étude semblent robustes, ils ne concernent qu'une petite partie des allocataires potentiels du *Universal Credit* et ne peuvent être aisément généralisés. Les célibataires sans enfant demandeurs d'emploi ne représentent que 10 % des bénéficiaires potentiels du *Universal Credit*. Ils ne peuvent être considérés comme représentatifs de l'ensemble de cette population. D'une part, l'introduction du *Universal Credit* modifie relativement peu le taux marginal de taxation des célibataires sans enfant en cas de reprise d'emploi, alors que le *Universal Credit* affecte plus fortement d'autres groupes. D'autre part, les célibataires sans enfant ne réagissent pas aux incitations (financières et non financières) de la même manière que les couples ou les parents isolés.

3.3. Une lisibilité accrue du système pour les demandes standards uniquement ([évaluation du DWP de décembre 2015](#))

Le DWP a également conduit une enquête par téléphone auprès de 900 bénéficiaires du *Universal Credit*, entre novembre et décembre 2014 (DWP 2015c). Cette étude qualitative permet d'avoir des informations relatives à l'impact du *Universal Credit* sur l'accès au droit (simplicité des démarches administratives, prévisibilité du montant perçu, etc.).

Il ressort de cette enquête que la dématérialisation des démarches ne suffit pas à masquer la complexité des critères d'attribution du *Universal Credit* dès lors que la situation des foyers est elle-même complexe. Les demandes en ligne facilitent les démarches pour les cas les plus simples : 80 % des bénéficiaires du dispositif remplissent leurs demandes en ligne. Cependant, les difficultés rencontrées pendant la demande en ligne augmentent sensiblement dès que les aides auxquelles le foyer a droit sont complexes (par exemple, lorsqu'elles incluent une aide au logement). Ainsi, 63 % des allocataires du *Universal Credit* éligibles à une

aide dite complexe rencontrent une difficulté, contre 39 % pour ceux qui ne sont pas concernés par l'aide au logement. Parmi les allocataires éligibles à une aide complexe, près d'un tiers signale que la déclaration en ligne requiert plus de temps que prévu et qu'ils ne sont pas en mesure de fournir facilement l'ensemble des informations requises (contre 10 % des allocataires du *Universal Credit* qui n'ont pas de demande d'aides au logement).

Concernant la lisibilité du système, 80 % des allocataires du *Universal Credit* interrogés déclarent comprendre le montant d'aide qu'ils percevront et connaître la date de versement de cette aide. Il est toutefois difficile de savoir si ces individus anticipent mieux les aides auxquelles ils ont droit que dans le système actuel, puisqu'ils n'ont pas été interrogés à propos du système actuel.

CONCLUSION

La création du *Universal Credit* représente une réforme importante de la protection sociale britannique, qui fait fortement écho aux réflexions relatives à la simplification des minima sociaux en France, telles qu'elles apparaissent par exemple dans le rapport Sirugue (2016). L'étude des conditions de mise en œuvre du *Universal Credit*, des choix opérés comme de ses premiers effets, met en lumière les principaux défis que présente une réforme radicale des prestations sociales.

Elle rappelle d'abord que l'unification de plusieurs prestations sociales, aux barèmes et conditions d'éligibilité hétérogènes, requiert des arbitrages politiques : en choisissant de familialiser le *Universal Credit* et d'adopter un barème favorable aux actifs, la réforme entraîne d'importants transferts entre ménages. Près de 3 millions de ménages percevraient un revenu mensuel inférieur de 180 € et 190 € par mois en moyenne à son niveau actuel après le passage au *Universal Credit*. Un quart appartiendrait au premier quintile de la distribution des revenus. Les parents isolés avec enfants seraient en outre particulièrement affectés. Les conséquences distributives d'une telle réforme ne semblent donc pas négligeables.

Elle indique ensuite que la fusion ou suppression de dispositifs existants n'est pas nécessairement synonyme d'économies, à court terme du moins. Les difficultés rencontrées en Grande-Bretagne en matière de gestion de la nouvelle aide et de déploiement du nouveau système d'information engendrent des coûts financiers bien supérieurs aux coûts initialement envisagés.

L'efficacité de cette réforme, au regard de ses objectifs, est encore difficile à évaluer, en raison de sa montée en charge lente et progressive. Les premiers résultats d'évaluation *ex-post* indiquent un effet positif sur le retour à l'emploi, mais de façon temporaire. Ces effets tiendraient probablement davantage au durcissement du contrôle des démarches de recherche d'emploi des allocataires qu'à l'incitation financière que représente le nouveau barème. À cet égard, il faut souligner un aspect important de la réforme britannique : le *Universal Credit*, allocation unique conditionnelle à la recherche d'emploi, représente une forme d'activation de dépenses de protection sociale qui n'entrent habituellement pas dans le champ des politiques de l'emploi (famille et logement).

Enfin, il semble que le passage à une prestation unique ne suffise pas à supprimer la complexité administrative, lorsque les situations familiales et professionnelles sont elles-mêmes complexes, comme en attestent les premières études menées auprès des allocataires.

Ces conclusions doivent être évidemment lues avec précaution, en évitant toute extrapolation hâtive : les systèmes britanniques et français de protection sociale demeurent fortement différents, et la réforme britannique commence tout juste à être mise en œuvre. La réforme du *Universal Credit* au Royaume-Uni illustre néanmoins les enjeux, notamment distributifs et de gestion, qu'emporte toute réforme de la protection sociale, même lorsqu'elle vise à plus de simplicité.

BIBLIOGRAPHIE

Child Poverty Unit (2009), *Take up the challenge: The role of local services in increasing take up of benefits and tax credits to reduce child poverty*, a report by the Take Up Taskforce, Child Poverty Unit, HM Government, London.

Denis, A. et L'Horty Y. (2009), « Les effets du revenu de Solidarité active sur les gains du retour à l'emploi. », *Revue économique* 3/2009 (Vol. 60), p. 767-776.

Domingo P., Pucci M. (2011), « Le non-recours au Rsa et ses motifs » Rapport final du Comité National d'Evaluation du Rsa, Annexe 1.

DWP (2012), *Income Related Benefits: estimates of take-up in 2009-10*, London: Department for Work and Pensions.

DWP (2016), *Fraud and Error in the Benefit System: Preliminary 2014/15 Estimates* (Great Britain), London: Department for Work and Pensions.

DWP (2016a), *Income Related Benefits: estimates of take-up financial year 2014/2015*, London: Department for Work and Pensions.

DWP (2015b), *Estimating the Early Labour Market Impacts of Universal Credit. Updated Analysis*, London: Department for Work and Pensions.

DWP (2015c), *Universal Credit Extended Gateway evaluation: findings from research with Extended Gateway claimants*, London: Department for Work and Pensions.

Emmerson C., Johnson P. et Joyce R. (2016) *IFS Green Budget 2016*. Chapitre 10. *IFS Reports*.

Givord, P. (2015), « Méthodes économétriques pour l'évaluation de politiques publiques », *Économie & prévision*, (1), 1-28.

HMRC (2016), *Child Benefit, Child Tax Credit and Working Tax Credit: Take-up rates: 2014-2015*, London: Her Majesty's Revenue and Customs.

Krueger, A. B. et Mueller, A. (2010), « Job search and unemployment insurance: New evidence from time use data », *Journal of Public Economics*, 94(3), 298-307.

National Audit Office (2014), *Universal Credit: progress update*.

Rosenbaum, P. R., et Rubin, D. B. (1983), "The central role of the propensity score in observational studies for causal effects", *Biometrika*, 70(1), 41-55.

Simon M.-O. (2000), « Le non-recours aux aides personnelles au logement, enquête exploratoire sur la Caf du Havre », Dossier d'étude, Cnaf, n° 12.

Sirugue C. (2016), « Repenser les minima sociaux – Vers une couverture socle commune », Rapport au Premier Ministre, avril 2016.