

Royaume-Uni

Unification ou régression ?

Jacques FREYSSINET¹

Au Royaume-Uni, la garantie d'un revenu minimum s'est construite par une longue accumulation de dispositifs hétérogènes qui a engendré un système d'une extrême complexité² fréquemment modifié. Les Conservateurs, depuis leur retour au pouvoir en 2010³, ont agi dans deux directions complémentaires. En premier lieu, dans le cadre d'une politique drastique de restrictions budgétaires, ils ont multiplié des mesures partielles de réduction des droits. En second lieu, ils ont amorcé la mise en place d'un ambitieux dispositif unifié, l'Universal Credit. La combinaison des deux politiques a un impact immédiat et futur sur les inégalités et la pauvreté. Plus largement, elle contribue à une transformation de la nature du système de protection sociale britannique.

Un système d'une extrême complexité

En se limitant aux plus importantes, quatre catégories de prestations peuvent

être distinguées selon le champ des bénéficiaires (Bradshaw, Bennett, 2015 ; Commission européenne, 2017 ; Velche, 2017) : l'ensemble de la population (en général, au-dessus de 18 ans), la population d'âge actif « hors travail » ou « au travail » et les retraités⁴. Il s'agit de prestations sous conditions de ressources (revenus et patrimoines). Les plafonds varient selon le type de prestation et les caractéristiques de la famille. Les conditions d'éligibilité et les possibilités de cumul sont différentes selon les dispositifs.

En plus de ces prestations, nous mentionnons aussi des crédits d'impôt qui sont de nature différente mais qui doivent être pris en compte car certains d'entre eux sont destinés à être intégrés dans l'Universal Credit.

Les prestations générales

Une allocation de logement (Housing Benefit) est versée par les autorités locales aux familles à bas revenus.

1. Chercheur associé à l'IRES.

2. L'ouvrage de référence, le *Welfare Benefits and Tax Credits Handbook*, compte plus de 1 700 pages. En 2009, on recense 51 allocations obéissant à des règles différentes (CSE, 2009).

3. Entre 2010 et 2015, les Libéraux font partie d'un gouvernement de coalition dans une position minoritaire.

4. Seul est présenté le cas de l'Angleterre. Il existe des différences mineures pour l'Écosse, le Pays de Galles et l'Irlande du Nord.

Les enfants à charge donnent droit à des allocations familiales (Child Benefit).

Les personnes hors travail (Out of Work Benefits)

La dénomination « hors travail » est trompeuse puisqu'elle peut inclure des personnes qui travaillent à temps partiel court.

Une indemnisation du chômage (Jobseeker's Allowance) est versée sous condition de ressources et sous contrôle de l'activité de recherche d'emploi ⁵.

Une allocation de travail et de soutien (Employment and Support Allowance) est versée aux personnes qui sont en incapacité de travail pour cause de maladie ou de handicap ⁶.

Une allocation d'aide au revenu (Income Support) est versée aux personnes non éligibles aux deux prestations précédentes lorsqu'elles sont dispensées de recherche d'emploi et qu'elles travaillent moins de 16 heures par semaine.

Les personnes au travail (In Work Benefits)

Le crédit d'impôt pour activité professionnelle (Working Tax Credit) est versé en dessous d'un certain niveau de revenu et au-delà d'un minimum d'heures de travail hebdomadaires : entre 16 et 30 heures selon l'âge et la composition du ménage.

Les enfants scolarisés donnent droit à un crédit d'impôt (Child Tax Credit) pour les personnes à bas revenus.

Les retraités

Le crédit d'impôt retraite (Pension Credit) est une allocation différentielle. Elle est versée aux personnes qui ont atteint l'âge d'ouverture des droits au

régime de retraite de base afin de leur garantir un niveau minimum de ressources.

Les prestations et exonérations d'impôt qui viennent d'être citées sont délivrées par des institutions nationales ou locales différentes, soumises à des règles distinctes, reliées entre elles par des possibilités de cumul différenciées.

L'impact d'un programme de réduction du coût des revenus minima garantis

Si, au cours de la récession économique de 2008-2009, les dépenses de prestation augmentent en jouant leur rôle classique de stabilisateur automatique, le changement de majorité politique entraîne une rapide inflexion. Le gouvernement conservateur qui arrive au pouvoir en 2010 annonce aussitôt sa volonté d'une réforme simplificatrice radicale : la création de l'Universal Credit. Toutefois, comme la mise en place du nouveau système exige de longs délais, il entame immédiatement une politique de réduction des droits qui sont offerts par les dispositifs existants.

La multiplication des coupes budgétaires

La priorité immédiate du gouvernement est la réduction du déficit budgétaire. À cette fin, il choisit de procéder à la multiplication de réformes partielles étalées dans le temps qu'il est impossible de présenter en détail (Adam, Browne, 2010 ; Bradshaw, Bennett, 2015 ; Duffy, 2017 ; Hills *et al.*, 2016 ; McKay, Rowlingson, 2016). Plusieurs mécanismes de diminution des dépenses sont combinés :

5. Un chômeur qui a cotisé à la Sécurité sociale (National Insurance) reçoit dans un premier temps cette prestation pendant six mois sans condition de ressources.

6. Comme pour l'allocation chômage, une première phase sans condition de ressources est ouverte aux personnes qui ont cotisé.

- l'ajustement annuel du niveau des prestations en fonction de l'augmentation des prix est, dans un premier temps, opéré sur la base d'un indice des prix à la consommation moins favorable que celui utilisé dans le passé. Dans un deuxième temps, de 2012-2013 à 2014-2015⁷, le taux annuel de réévaluation est limité à 1 %. Enfin, dans un troisième temps, en 2016, un gel du montant nominal des prestations est annoncé pour une période de quatre ans alors que la perspective du Brexit a pour conséquence d'accélérer l'inflation ;

- des restrictions sont imposées sur les conditions d'obtention de différentes prestations ou leurs niveaux sont réduits (allocations de logement, allocations pour inaptitude ou incapacité, etc.) ;

- le durcissement du contrôle de la recherche d'emploi, pour ceux qui n'en sont pas dispensés, entraîne en quelques années un triplement du nombre des sanctions prononcées ;

- des maxima sont introduits pour le cumul des différentes allocations qu'un ménage peut percevoir sur une année (*welfare cap*).

En revanche, les minima de retraites sont protégés par un mécanisme de triple verrouillage (*triple lock*) : leur niveau est réévalué chaque année selon la plus élevée de trois références : le taux de croissance des prix, le taux de croissance des revenus ou 2,5 %.

L'évolution des dépenses d'allocation et des crédits d'impôt, mesurés en pourcentage du produit intérieur brut, montre que ces décisions produisent rapidement leurs premiers effets. De 2009-2010 à 2014-2015, le pourcentage diminue pour la population d'âge actif de 5,8 % à 5,1 % tandis qu'il reste stable à 6,3 % pour les retraités.

Le niveau de vie des bénéficiaires

Il est difficile d'apprécier le niveau de vie effectif des familles bénéficiaires d'allocations et de crédits d'impôt. En effet, une famille peut bénéficier de plusieurs dispositifs, chacun d'eux étant modulé selon des règles différentes en fonction des caractéristiques du ménage. On ne dispose donc que d'indices indirects à partir de cas types. Les études actuellement disponibles sont réalisées selon des méthodes différentes et portent sur des champs différents et des périodes différentes. Sans pouvoir entrer dans une présentation détaillée, il est possible de mettre en évidence la convergence globale des résultats qu'elles apportent.

Une première méthode (Bradshaw, Bennett, 2015) s'appuie sur la comparaison du revenu minimum avec la norme de revenu minimum (Minimum Income Standard – MIS) calculée par une équipe d'universitaires pour fixer un « salaire pour vivre » (Living Wage), notion non officielle mais largement utilisée par les organisations de la société civile. Sauf pour les couples de retraités, dont nous avons vu que leur niveau minimum de pension avait été protégé par les gouvernements conservateurs, le revenu minimum se situe au voisinage de la moitié du Living Wage (tableau 1).

Une seconde méthode consiste à comparer le niveau du minimum garanti relativement au seuil de pauvreté monétaire⁸ pour quelques cas types de ménages (Hills *et al.*, 2016). Le tableau 2 permet de comparer la situation lors de l'arrivée au pouvoir du New Labour, puis de l'arrivée au pouvoir des conservateurs et enfin trois ans après.

7. Les statistiques sont le plus souvent données pour l'année budgétaire qui va de début avril à fin mars.

8. Par convention, le seuil de pauvreté monétaire est égal à 60 % du revenu médian d'un ménage pondéré selon le nombre de ses membres.

Tableau 1. Le revenu minimum par rapport au Living Wage (avril 2015)

En %

Célibataire d'âge actif	40
Parent isolé, un enfant	57
Couple, deux enfants	57
Couple de retraités	96

Lecture : le revenu minimum dont peut bénéficier un célibataire d'âge actif, par addition des prestations auxquelles il a légalement droit, correspond à 40 % du niveau du Living Wage.

Source : Bradshaw, Bennett (2015:16).

Tableau 2. Le revenu minimum par rapport au seuil de pauvreté monétaire

En %

	1997-1998	2010-2011	2013-2014 *
Célibataire, 18-24 ans, sans enfant	52	42	40-42
Célibataire, 25 ans et +, sans enfant	65	52	51-53
Couple d'âge actif, sans enfant	60	48	47-49
Couple, un enfant (3 ans)	67	69	69-70
Couple, deux enfants (4 et 6 ans)	67	78	79-81
Couple, trois enfants (3, 8 et 11 ans)	71	85	86-87
Parent isolé, un enfant (3 ans)	81	84	84-86

* Pour 2013-2014, les valeurs dépendent des niveaux différents des allocations au niveau local.

Lecture : une ou un célibataire de 18 à 24 ans sans enfant peut recevoir, en 1997-1998, par addition des prestations auxquelles elle ou il a légalement droit, un revenu minimum égal à 52 % du seuil de pauvreté monétaire.

Source : Hills *et al.* (2016:23).

- À partir de 1997, la politique du gouvernement du New Labour a amplifié les disparités entre les ménages avec ou sans enfant. Les seconds ont reculé d'au moins 10 points pour se retrouver en 2010 à environ la moitié du seuil de pauvreté monétaire. Les premiers ont connu une amélioration de leur situation relative pour arriver au voisinage de 80 % du seuil (sauf les couples avec un enfant).

- Les trois premières années du gouvernement conservateur n'ont pas modifié sensiblement la situation : pendant cette période, l'indexation des allocations

sur l'inflation a été maintenue tandis que la chute des salaires faisait baisser le seuil de pauvreté monétaire. Le pourcentage n'est donc resté stable qu'en référence à un seuil de pauvreté dont le niveau a baissé (Freyyssinet, 2018).

- Aucune catégorie de titulaire de revenu minimum garanti n'a atteint, à aucun moment, le seuil de pauvreté monétaire.

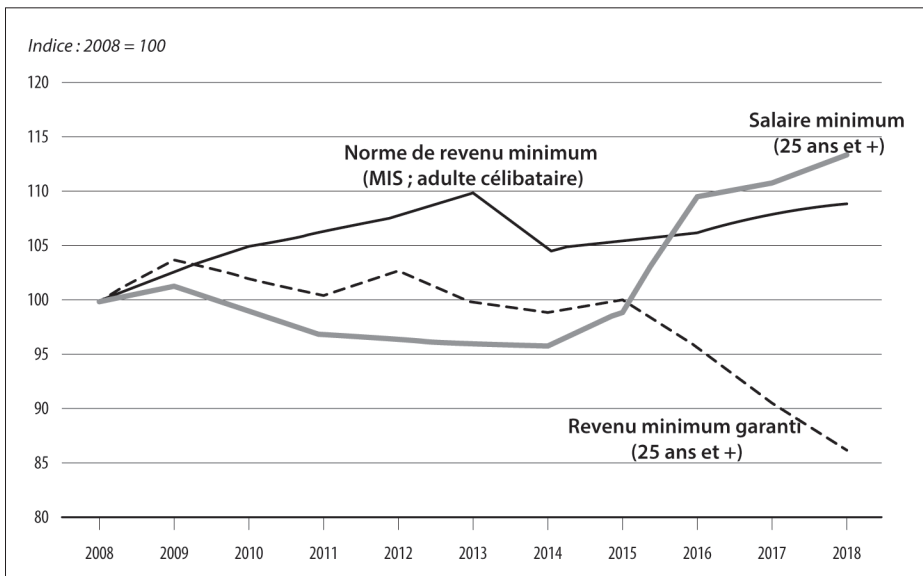
Une troisième méthode, utilisée par les mêmes auteurs, repose sur un modèle de micro-simulation qui mesure l'impact net, entre 2010-2011 et 2015-2016, de l'ensemble

des réformes introduites en matière de fiscalité directe, d'allocations et de crédits d'impôt. L'impact des réformes des revenus minima garantis n'est pas isolé mais inclus dans l'ensemble des mesures qui ont affecté la redistribution des revenus. Cependant, l'intérêt de l'étude est de montrer que les impacts redistributifs négatifs proviennent principalement de la réduction des allocations sous conditions de ressources et que, logiquement, ils frappent les déciles inférieurs de revenus. À l'inverse, les impacts positifs proviennent principalement de l'allègement de l'impôt sur le revenu qui profite surtout aux déciles de revenu intermédiaires. L'effet net global est négatif jusqu'au troisième décile ; il devient positif et croissant jusqu'au huitième décile pour diminuer au-delà.

Avec le gel des allocations, la reprise de l'inflation et d'une modeste croissance

des salaires (donc du seuil de pauvreté), la situation relative des titulaires de revenu minimum s'est fortement dégradée au cours des toutes dernières années, comme le montre le graphique 1. Le salaire minimum, devenu depuis 2016 le National Living Wage pour les plus de 25 ans, a bénéficié d'une forte augmentation. En revanche, le revenu minimum garanti (Safety Net Benefit) a brutalement décroché de la norme de revenu minimum (Minimum Income Standard – MIS) sous l'effet des différentes mesures décrites précédemment. Il s'agit principalement du freinage puis du gel des ajustements en fonction de l'inflation. S'y ajoutent un décrochage de l'allocation logement par rapport à la hausse des loyers ainsi que la décision de soumettre les prestations aux impôts locaux.

Graphique 1. Évolution de la norme de revenu minimum (MIS), du salaire minimum et du revenu minimum garanti, corrigés de l'inflation (2008-2018)



Source : graphique établi par le professeur Donald Hirsch, Loughborough University, sur la base de l'ensemble des statistiques publiques disponibles.

Les inégalités territoriales

Au premier abord, les différents minima sont d'un niveau uniforme à l'échelle nationale⁹ donc ils ne sont pas, en eux-mêmes, sources d'inégalités entre les territoires. L'amplification des inégalités passe par deux autres canaux.

En premier lieu, le poids de ces prestations dans le revenu de la population d'une zone géographique dépend du degré de concentration spatiale des ménages qui les perçoivent, donc du degré de pauvreté de cette zone. De ce fait, les coupes opérées depuis 2010 frappent inégalement dans l'espace. Les gouvernements conservateurs ayant préservé les minima de pension des retraités, l'analyse peut être limitée à la population d'âge actif. Christina Beatty et Steve Fothergill calculent pour 379 zones (Local Authority Areas) la perte financière moyenne par personne d'âge actif qui résulte des réformes réalisées entre 2010 et 2015 ainsi que de celles adoptées par le gouvernement en 2015 lorsque leur impact sera généralisé. Le montant total varie de 1 270 à 340 livres par personne et par an¹⁰ entre la zone la plus touchée et celle la moins touchée (Beatty, Fothergill, 2016). Il existe une forte corrélation entre le montant des pertes financières par zone et un indicateur composite qui mesure le degré de « privation » de leur population (*scale of deprivation*).

En second lieu, les coupes réalisées depuis 2010 dans le budget de l'État pour réduire son déficit ont frappé les subventions versées aux collectivités locales qui, globalement, ont été réduites de plus de 50 %. Or, la part que représentent ces subventions dans les budgets locaux est d'autant plus forte que leurs ressources

propres sont plus faibles. Les collectivités les plus pauvres ont donc dû le plus fortement réduire leur budget et, dans ce cadre, les services et prestations qu'elles offraient aux populations les plus défavorisées qui sont aussi celles qui, le plus souvent, perçoivent des minima sociaux. Deux études récentes montrent que les zones les plus frappées par les réductions des subventions de l'État sont aussi celles qui ont la moindre capacité d'accroître les ressources qui proviennent de la fiscalité locale, que ce sont celles qui ont l'indice de privation le plus élevé et celles qui ont dû le plus réduire les services rendus à la population (Innes, Tetlow, 2015 ; Gray, Barford, 2018).

Ainsi, l'hétérogénéité des méthodes utilisées dans les différentes études va de pair avec les résultats convergents qu'elles présentent : depuis 2010, les réformes introduites dans les revenus minima garantis ont contribué, selon de multiples modalités et à travers différents canaux, à une forte augmentation des inégalités et à une dégradation des niveaux de revenus des déciles inférieurs de la répartition des revenus.

La mise en place de l'Universal Credit

Dès son arrivée au pouvoir, le gouvernement conservateur annonce sa décision de transformer radicalement les prestations sociales (DWP, 2010 ; Gonthier, 2017).

L'argumentation

Un projet d'unification des dispositifs de garanties de revenu pour les personnes d'âge actif est présenté en 2009 dans un rapport élaboré par un *think tank*

9. À l'exception de l'allocation logement qui est fonction du niveau des loyers.

10. Soit de 1 443 à 386 euros en utilisant un taux de change moyen de 0,88 euro pour une livre.

conservateur, le Center for Social Justice ¹¹. L'argumentation centrale (CSE, 2009) tient dans l'urgence de lutter contre la dépendance à l'égard de la protection sociale qui serait engendrée par la multiplicité des prestations et des crédits d'impôt partiellement cumulables. Soumis à condition de ressources, ces dispositifs auraient pour effet de rendre nul ou négligeable le gain financier qui résulterait d'une reprise d'activité à temps partiel ou d'un accroissement de la durée du travail. Ainsi les bénéficiaires se trouveraient-ils piégés dans une position d'inactivité qui est la condition de leur plein accès aux prestations. Le problème n'est donc pas l'existence de garanties de revenu pour les personnes sans emploi, mais le gain marginal très faible, voire nul, qui serait associé pour elles à l'exercice d'un emploi faiblement rémunéré.

Les auteurs du rapport soulignent que, par sa complexité, le système a aussi un effet opposé : l'incertitude dans laquelle se trouvent les individus à l'égard de leurs droits, la multiplicité des démarches, des formalités et des contrôles qui leur sont imposés engendrent un faible taux de recours à certaines prestations, en particulier pour les catégories de population les moins à même d'en maîtriser les règles et les procédures. Le ministère du Travail (DWP, 2017) a publié des estimations des taux de recours pour cinq prestations qui, à l'exception du crédit d'impôt retraite, seront absorbées dans l'Universal Credit (UC) (tableau 3).

Selon les auteurs du rapport, il faut grâce à la simplification tout à la fois renforcer les incitations au travail et lutter contre l'exclusion des plus démunis ¹².

Tableau 3. Estimation du non-recours aux prestations sous condition de ressources (2015-2016)

	Taux de non-recours (%)	Nombre de ménages (millions)
Crédit d'impôt retraite	39	1,4
Allocation logement	23	1,6
Allocation chômage non contributive	16	0,5
Allocation de travail et de soutien et allocation d'aide au revenu *	44	0,5

* Les sources statistiques ne permettent pas d'isoler ces deux prestations.

Lecture : 1,4 million de ménages qui avaient droit au crédit d'impôt retraite ne l'ont pas demandé, soit un taux de non-recours de 39 %.

Source : DWP (2017).

11. Ce Centre est alors présidé par Iain Duncan Smith qui a été le *leader* du Parti conservateur dans l'opposition et qui sera le ministre du Travail et des Retraites (*Secretary of State for Work and Pensions*) de 2010 à 2016. Il a donc été à l'origine du rapport, dont il a écrit la préface, avant d'être en charge de sa mise en œuvre.
12. Il existe une évidente analogie avec les arguments développés ces dernières années en France pour préconiser la fusion de tout ou partie des minima sociaux. La « stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté » présentée le 13 septembre dernier par le président de la République prévoit la création en 2020 d'un « revenu universel d'activité » qui naîtra de « la fusion du plus grand nombre possible de prestations ».

L'architecture du nouveau système

Adopté en 2012 dans le cadre d'une loi sur la réforme de la protection sociale (Welfare Reform Act), l'UC remplace six des dispositifs existants (tableau 4). Il constitue un système intégré de prestations sociales sous condition de ressources

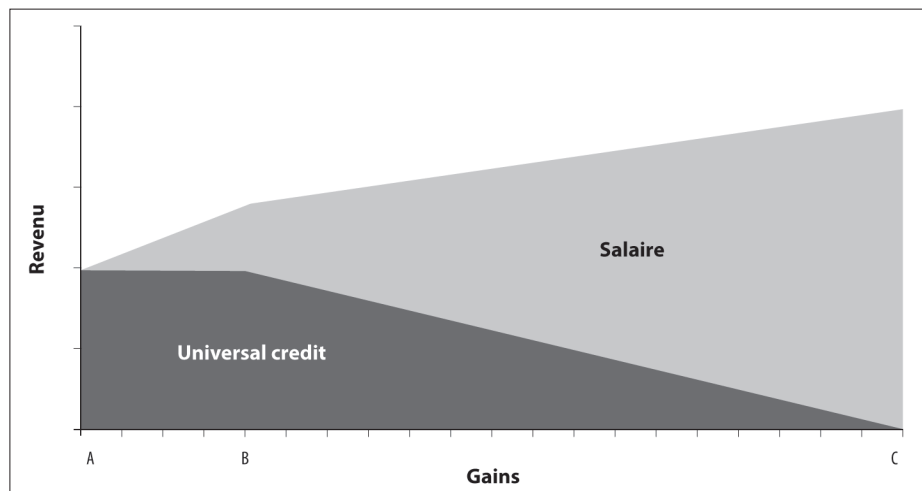
pour les personnes d'âge actif dans l'emploi ou sans emploi. Il s'agit toujours d'une allocation différentielle en référence à un revenu garanti qui est calculé en fonction des caractéristiques des ménages : nombre d'enfants, degrés d'inaptitudes, frais de logement, frais de garde.

Tableau 4. Les composantes de l'Universal Credit (UC)

	Prestations incluses dans l'UC	Prestations exclues de l'UC
Prestations générales	Allocation de logement	Allocations familiales
Personnes hors travail	Allocation chômage non contributive Allocation de travail et de soutien Allocation d'aide au revenu	
Personnes au travail	Crédit d'impôt pour activité professionnelle Crédit d'impôt pour enfants scolarisés	
Retraités		Crédit d'impôt retraite
Ensemble de la population		Prestations contributives

Source : Gonthier (2017:8-9).

Graphique 2. Le cumul entre Universal Credit et salaire



Lecture : Le cumul entre le crédit universel et le salaire est total en dessous d'un revenu du travail minimum ou *work allowance* (partie AB du graphique) ; au-delà le crédit diminue à proportion de 65 % du salaire perçu jusqu'à disparaître lorsque le niveau de salaire atteint le point C.

Source : Judge (2013:16).

Pour assurer l'incitation au travail, les prestations ne sont réduites que de 65 % des gains qui résulteraient d'un accroissement des revenus du travail. Cette réduction de la prestation ne commence qu'à partir d'un seuil minimum appelé « *work allowance* »¹³ (graphique 2).

Dans le même objectif d'incitation au travail, plusieurs niveaux d'engagement (*claimant commitment*) sont définis pour différentes catégories de bénéficiaires de prestations avec des exigences de comportement¹⁴, des contrôles et des sanctions financières renforcés en cas de non-respect.

Par ailleurs, il est supposé que le taux de recours augmentera du fait de la simplification. Malgré ce dernier effet, l'impact global sur le budget de l'État devrait être positif grâce à l'accroissement de l'offre de travail, à la réduction des coûts de gestion et à la meilleure détection des fraudes.

La mise en œuvre

La complexité de la transition conduit à opter pour une mise en œuvre par étapes initialement prévue entre 2013 et 2020. Dans un premier temps, la prestation ne s'applique qu'aux nouvelles demandes, aux cas simples et seulement dans un petit nombre de territoires pilotes. Puis l'extension doit se réaliser progressivement. Pour éviter des chocs régressifs lors de la mise en œuvre, il a été prévu qu'au moment du passage dans le nouveau système, les ménages conservent au

minimum le niveau de prestation qu'ils avaient dans le système ancien aussi longtemps que leur situation ne change pas. Cependant, les causes possibles de changement de situation sont si nombreuses que la protection ainsi assurée n'est le plus souvent que de courte durée.

Le programme de mise en place de l'UC se heurte à des difficultés aiguës¹⁵. En premier lieu, la complexité et le coût du système informatique ont été considérablement sous-évalués. La montée en régime accumule les retards ; sa généralisation est aujourd'hui repoussée à 2022. En second lieu, la période de transition voit s'accumuler les risques d'erreur et les longs retards dans les versements de prestations (voir *infra*). Enfin, depuis son adoption, le dispositif a été victime des réductions de droits qui ont été appliquées à l'ensemble des prestations sociales dans le cadre des restrictions budgétaires (voir *supra*). Les premières évaluations, qui se heurtent à d'importantes difficultés méthodologiques, ne parviennent à mettre en évidence que le seul impact du durcissement des contrôles.

L'impact sur les inégalités et la pauvreté

Après les élections de 2015, pour des motifs d'économies budgétaires, le gouvernement annonce une substantielle réduction des droits à l'UC (au total, 3 milliards de livres, soit 3,41 milliards d'euros). Des travaux de projection sont réalisés en tenant compte de

13. Le seuil minimum a été diminué à plusieurs reprises depuis la création de l'Universal Credit, ce qui frappe les plus bas revenus.

14. Dans le cas général, il est prévu que les bénéficiaires doivent consacrer 35 heures par semaine à la recherche d'emploi.

15. Pour des synthèses : Brewer *et al.* (2017) ; Duffy (2017). Pour une chronique des dysfonctionnements, voir : Wikipedia, Universal Credit (en anglais). Pour des illustrations : R. Schraer, « What Is the Universal Credit – And What's the Problem? », *BBC News*, October 11, 2017, <https://www.bbc.com/news/uk-41487126> ; *Labour Research* (2017) ; P. Butler, « Universal Credit: What Is it and What Exactly Is Wrong with it? », *The Guardian*, January 25, 2018, <https://www.theguardian.com/society/2018/jan/25/universal-credit-benefits-scheme-iain-duncan-smith>.

ces réductions, en supposant achevée la généralisation de la nouvelle prestation, en ignorant les règles qui s'appliquent dans la période transitoire et en supposant que les ménages ne modifient pas leurs comportements à l'égard de l'emploi (Adam, Brown, 2016 ; Brewer *et al.*, 2017 ; Browne *et al.*, 2016 ; Hood, Waters, 2017). Le remplacement de six prestations qui obéissaient à des règles différentes par une prestation unique engendre des effets redistributifs complexes qui sont fonction des différentes caractéristiques des ménages : leur composition, notamment le nombre d'enfants, le nombre d'apporteurs de revenus et les niveaux de ces revenus.

- Comme il est logique, l'impact, qu'il soit positif ou négatif, est concentré sur la moitié inférieure de la distribution des revenus, mais il n'est pas limité aux bas revenus.

- Parmi les 19,7 millions de ménages appartenant à la population d'âge actif, 3,2 millions sont perdants et 2,2 millions gagnants relativement au système antérieur. Les perdants sont concentrés dans les deuxième, troisième et quatrième déciles. En revanche, les ménages les plus pauvres (1^{er} décile), s'ils subissent dans l'ensemble une perte nette, sont moins nombreux à être touchés parce qu'ils ne perçoivent pas de revenus d'activité (*non working families*), donc ne sont pas sensibles aux modifications des possibilités de cumul.

- Les principaux perdants sont les parents isolés en emploi (92 % sont des femmes), les ménages propriétaires de leur logement et/ou ceux qui tirent des revenus de leur patrimoine, les ménages dont deux membres sont en emploi. L'impact est particulièrement brutal pour les parents isolés qui comptent 0,7 million

de perdants (avec une perte moyenne de 57 livres, soit près de 65 euros par semaine) contre 0,4 million de gagnants (avec un gain moyen de 31 livres, soit 35 euros par semaine).

- Les principaux gagnants sont les ménages de locataires à bas revenus et les ménages avec un seul emploi et avec présence d'enfants.

- Enfin, l'incitation financière à l'emploi n'est forte que pour la prise d'un temps partiel court dans le cas d'un ménage sans emploi. Au contraire, après les coupes intervenues, le risque qu'il existe un intérêt financier à ne pas prendre ou à abandonner un emploi à temps partiel dans un ménage à deux emplois est réel¹⁶.

Il est donc difficile de caractériser simplement la nature de l'effet redistributif, sauf à noter qu'il y a un écart d'un million entre perdants et gagnants et que l'effet est clairement régressif pour certaines catégories défavorisées, notamment les parents isolés.

Une autre étude fournit des informations complémentaires (Portes, Reed, 2017). Les auteurs simulent l'impact à l'horizon 2021-2022 de l'ensemble des réformes adoptées entre 2000 et 2017 en matière de fiscalité et de protection sociale compte tenu des réformes du salaire minimum. L'effet global sera « substantiellement » positif pour la moitié supérieure des revenus et négatif pour la moitié inférieure. Les victimes principales seront les ménages des minorités ethniques, les ménages dont certains membres sont victimes d'incapacités ainsi que les parents isolés. Il est intéressant de noter que, comme dans l'étude citée plus haut, qui portait sur la période 2010-2015, les effets redistributifs négatifs d'ici 2021-2022 résultent pour l'essentiel

16. Donc, en pratique, à décourager l'activité des femmes au sein des ménages.

des réformes dans les allocations sous condition de ressources et les crédits d'impôt qui vont être absorbés progressivement dans l'UC.

L'attitude du Trades Union Congress : d'abord dubitative, puis vigoureusement critique

Face au projet présenté par le nouveau gouvernement, le Trades Union Congress (TUC) reconnaît le caractère positif des principaux objectifs affichés. La simplification drastique réduit les multiples formalités imposées aux bénéficiaires ; elle augmente pour eux la calculabilité de leurs droits en éclairant leurs choix ; enfin, elle devrait réduire les phénomènes de non-recours. Le TUC n'est pas opposé aux modifications des règles qui visent à rendre les reprises d'emploi à coup sûr payantes (*making work pay*). Cependant, l'examen détaillé des modalités (Judge, 2013 ; TUC-CPAG, 2015) engendre de graves inquiétudes dès lors que l'on compare les droits futurs avec ceux qui existaient en 2010 avant les coupes budgétaires. Sous cette hypothèse, il apparaît que 8,2 % des ménages seraient gagnants et 61,6 % perdants (la situation resterait inchangée pour les 30,2 % restants). Même dans le premier décile de revenus, il n'y aurait que 18,8 % de gagnants pour 41,3 % de perdants (39,9 % en situation inchangée). La seule catégorie nettement gagnante serait celle des ménages sans emploi dont un membre prendrait un emploi à temps partiel court ; ils ne sortiraient pas pour autant de la pauvreté. En revanche, dans un ménage avec un seul emploi, il n'y aurait pas d'intérêt à en obtenir un deuxième. Enfin, le durcissement des contraintes et menaces qui pèseront sur tous les bénéficiaires aptes

au travail fait craindre qu'il s'agisse là du principal outil d'incitation au travail¹⁷. Sans remettre en cause le principe de la réforme, le TUC propose donc une série d'amendements pour en combattre les effets potentiellement négatifs.

Les difficultés et les effets pervers observés lors des premières étapes de la mise en œuvre de l'UC engendrent un changement d'attitude. Une question majeure est celle des délais de paiement pour une demande nouvelle (Packman, 2014 ; Labour Research, 2017). Après une première semaine durant laquelle les bénéficiaires sont privés de droits, un délai d'un mois est nécessaire pour l'étude du dossier. Si la réponse est positive, il faut attendre encore une semaine pour le premier versement. L'attente est donc au minimum de six semaines, ce qui engendre de lourdes conséquences pour les familles les plus en difficulté, d'autant plus que, dans le même temps, des coupes sombres ont été opérées dans les budgets d'aide sociale des collectivités locales. Par exemple, comme l'allocation unifiée inclut les prestations logement, des familles sont expulsées faute d'avoir pu payer leur loyer à temps ou sont refusées à l'entrée par les propriétaires¹⁸. Par ailleurs, on enregistre une explosion des demandes de bons alimentaires. Certes, des avances peuvent être demandées, mais sous des conditions restrictives et pour de faibles montants. La réduction de ces délais et l'accès plus facile aux avances constituent donc des revendications immédiates¹⁹.

Une autre difficulté majeure est apparue du fait de la complexité des règles qui s'appliquent pour l'éligibilité et le calcul des droits des travailleurs indépendants

17. « *Small carrots and large stick* » ou de petites carottes et un grand bâton (Judge, *op. cit.*, p. 12).

18. Auparavant, l'allocation logement était versée directement au propriétaire du logement.

19. La semaine initiale sans droits a été supprimée en 2018.

(*self employed*). Leur nombre s'est accru de près d'un million depuis la récession de 2008-2009 pour atteindre près de cinq millions, soit 15 % de la population active. Or, alors que le gouvernement est dans le principe favorable à ce développement, il impose pour l'UC des contraintes qui engendrent une situation très défavorable relativement à celle des salariés (Klair, 2018).

À plus long terme, dans le double objectif de réduire la pauvreté des enfants et d'accroître l'incitation au travail, le TUC a préconisé une réforme qui donnerait la priorité à trois mesures (TUC-CEPAG, 2015) : l'accroissement du poids donné aux enfants dans le calcul du montant total de l'UC ; la baisse du taux de réduction de la prestation lorsque les revenus du travail augmentent²⁰ ; l'extension au second apporteur de revenu du ménage du seuil en dessous duquel cette réduction n'intervient pas (actuellement, seul le premier apporteur en bénéficie).

Lors du récent congrès du TUC (septembre 2018), un débat s'est développé entre les syndicats qui demandent la liquidation de l'UC et ceux qui ne demandent que sa réforme.

Une nouvelle conception de la protection sociale ?

L'évolution récente des revenus minima garantis doit être située dans l'histoire longue et globale de la protection sociale au Royaume-Uni. Des travaux récents ont mis l'accent sur l'option dérégulatrice de la politique sociale (Bochel, Powell, 2016), sur le passage brutal d'un « collectivisme libéral » à une « société de marché » (Grimshaw, 2015), sur la dualisation du système (Oude Nijhuis,

2016) ou encore sur son effet d'approfondissement des divisions sociales (Taylor-Gooby, 2016). Pour comprendre la nature de ces phénomènes, il faut revenir à la fondation du système au lendemain de la seconde guerre mondiale. Il est souvent qualifié de « beveridgien » en oubliant que les propositions de Beveridge pour la protection sociale étaient étroitement liées à la réalisation durable d'un plein emploi de qualité. En pratique, les assurances sociales sont certes créées selon un principe d'universalité, mais avec des prestations en espèces d'un niveau uniforme relativement faible. Les syndicats n'ont pas combattu cette logique car ils entendaient obtenir des compléments par la voie de la négociation collective en faisant ainsi la preuve de leur efficacité auprès de leurs adhérents. Face aux situations de pauvreté, une gamme de prestations d'assistance sous condition de ressources s'est progressivement développée. Les poussées conjoncturelles de chômage massif, à partir de la décennie 1970, ont rendu ces dispositifs de plus en plus coûteux.

Dans ce contexte, l'accent est mis à partir de la décennie 1990 sur un objectif d'activation des titulaires de ces prestations pour les faire sortir d'une prétendue « culture de la dépendance » à l'égard des prestations d'assistance. La politique a deux composantes principales. En premier lieu, une généralisation et un durcissement des obligations, des contrôles et des sanctions quant à la recherche active d'emploi et à l'acceptation de tout emploi correspondant à l'état du marché du travail. En second lieu, la création de crédits d'impôt, comme le Working Tax Credit, conditionnés par l'accomplissement d'un nombre minimal d'heures de

20. Ce taux a été ramené de 65 à 63 % en 2018.

travail selon le slogan *making work pay* (« faire que le travail rapporte »).

Ces mesures ont eu une indiscutable efficacité quantitative en termes de taux d'emploi et de taux de chômage, mais au prix d'une prolifération des emplois à bas salaires, des travailleurs pauvres (*working poor*) et donc des « bénéficiaires » des revenus minima garantis ou des crédits d'impôt dont l'existence même permettait aux employeurs d'imposer ces bas salaires. La récession de 2008-2009 aggrave la situation, donc le niveau des dépenses. Lorsque le nouveau gouvernement conservateur met en place, à partir de 2010, un brutal programme d'économies budgétaires, il s'appuie, pour tailler dans les revenus minima garantis, sur une dénonciation de la paresse, de l'opportunisme, de la fraude. Ce discours plaît à son électorat car les mesures mises en œuvre épargnent les revenus des retraités qui font partie de ses plus sûrs soutiens. Il s'agit donc, selon Peter Taylor-Goody (2016), d'une utilisation délibérée du système de protection sociale dans une stratégie de division (The Divide Welfare State) alors que ce système a été développé historiquement comme un outil de cohésion ou d'atténuation des conflits dans les économies de marché.

Sources :

Adam S., Brown J. (2016), « The Effect of UK Welfare Reforms on the Distribution of Income and Work Incentives », in Triki K. (ed.), *Expenditure-based Consolidation Experiences and Outcomes: Workshop Proceedings*, European Economy Discussion Paper, n° 026, European Commission, <http://dx.doi.org/10.2765/97599>.

Adam S., Browne J. (2010), « Redistribution, Work Incentives and Thirty Years of UK Tax and Benefit Reform », *IFS Working Paper*, n° 10/24, Institute for Fiscal Studies, December, <https://doi.org/10.1920/wp.ifs.2010.1024>.

Beatty C., Fothergill S. (2016), *The Uneven Impact of Welfare Reform. The Financial*

Losses to Places and People, Sheffield Hallam University, Centre for Regional Economic and Social Research, March, <https://doi.org/10.7190/cresr.2017.5563239352>.

Bochel H. M., Powell M. (eds.) (2016), *The Coalition Government and Social Policy: Restructuring the Welfare State*, Chicago, The University of Chicago Press Books.

Bradshaw J., Bennett F. (2015), *ESPN Thematic Report on Minimum Income Schemes – United Kingdom*, European Commission, October.

Brewer M., Finch D., Tomlinson D. (2017), *Universal Remedy. Ensuring Universal Credit Is Fit for Purpose*, Report, Resolution Foundation, October, <https://www.resolutionfoundation.org/app/uploads/2017/10/Universal-Credit.pdf>.

Browne J., Hood A., Joyce R. (2016), « The (Changing) Effects of Universal Credit », in Emmerston C., Johnson P., Joyce R. (eds.), *The IFS Green Budget: February 2016*, Institute for Fiscal Studies, p. 232-259, <https://www.ifs.org.uk/uploads/gb/gb2016/gb2016ch10.pdf>.

Commission européenne (2017), *Vos droits en matière de sécurité sociale au Royaume-Uni*.

CSE (Centre for Social Justice) (2009), *Dynamic Benefits. Towards Welfare that Works, A Policy Report from the Economic Dependency Working Group*, Centre for Social Justice, London, <https://goo.gl/yxwFcP>.

Duffy K. (2017), *Developments in Relation to Minimum Income Schemes, EMIN Context Report United Kingdom*, May, <https://goo.gl/12sbNB>.

DWP (Department for Work and Pensions) (2010), *Universal Credit: Welfare That Works*, November, <https://goo.gl/6PMkZJ>.

DWP (Department for Work and Pensions) (2017), *Households Below Average Income: An Analysis of the UK Income Distribution: 1994/95-2015/16*, September, <https://goo.gl/WSfAY6>.

Freyssinet J. (2018), « Royaume-Uni : inégalités, pauvreté, exclusion sociale : l'impact de la crise et des réformes », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 161, mars, p. 14-24, <https://goo.gl/UCBACw>.

Gonthier P. (2017), « Fusion des minima sociaux : les défis du Universal Credit britannique », *Document d'études*, n° 206, Dares, février, <https://dares.travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/de206.pdf>.

- Gray M., Barford A. (2018), « The Depths of the Cuts: The Uneven Geography of Local Government Austerity », *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, <https://doi.org/10.1093/cjres/rsy019>.
- Grimshaw D. (2015), « Britain's Social Model: Rapid Descent from "Liberal Collectivism" to a "Market Society" », in Vaughan-Whitehead D. (ed.), *The European Social Model in Crisis. Is Europe Losing its Soul?*, Cheltenham/Geneva, Edward Elgar Publishing, p. 553-614, <https://doi.org/10.4337/9781783476565.00017>.
- Hills J., De Agostini P., Sutherland H. (2016), « Benefits, Pensions, Tax Credits and Direct Taxes », in Lupton R., Burchardt T., Hills J., Stewart K., Vizard P. (eds.), *Social Policy in a Cold Climate. Policies and their Consequences since the Crisis*, Bristol, Policy Press, p. 11-34.
- Hood A., Waters T. (2017), « Living Standards, Poverty and Inequality in the UK: 2016-17 to 2021-22 », *Report R127*, Institute for Fiscal Studies, April, <https://doi.org/10.1920/re.ifs.2017.0127>.
- Innes D., Tetlow G. (2015), « Delivering Fiscal Squeeze by Cutting Local Government Spending », *Fiscal Studies*, vol. 36, n° 3, p. 303-325.
- Judge L. (2013), « Will Universal Credit Work? », *Economic Report Series 2013*, TUC, Child Poverty Action Group, <http://www.cpag.org.uk/sites/default/files/TUC-CPAG-UC-report-0413.pdf>.
- Klair A. (2018), « Is Self-employment Compatible with Universal Credit? », February 16, <https://www.tuc.org.uk/blogs/self-employment-compatible-universal-credit>.
- Labour Research* (2017), « Universal Gloom for Claimants », *Labour Research*, p. 16-18.
- McKay S., Rowlingson K. (2016), « Social Security under the Coalition and Conservatives: Shredding the System for People of Working Age; Privileging Pensioners », in Bochel H.M., Powell M. (eds.), *The Coalition Government and Social Policy: Restructuring the Welfare State*, Bristol, Policy Press, p. 179-200.
- Oude Nijhuis D. (2016), « Labour Divisions and the Emergence of Dual Welfare Systems », *Journal of European Social Policy*, vol. 26, n° 1, p. 66-79, <https://doi.org/10.1177/0958928715621713>.
- Packman C. (2014), « Universal Credit: The Problem of Delay in Benefit Payments », *Economic Report Series 2014*, TUC, June, <https://www.tuc.org.uk/sites/default/files/BenefitsDelayed2014.pdf>.
- Portes J., Reed H. (2017), *Distributional Results for the Impact of Tax and Welfare Reforms between 2010-2017, Modelled in the 2021/2022 Tax Year*, Research Report, Interim Findings, Equality and Human Rights Commission, November, <https://goo.gl/UTMxF8>.
- Taylor-Gooby P. (2016), « The Divisive Welfare State », *Social Policy & Administration*, vol. 50, n° 6, p. 712-733, <https://doi.org/10.1111/spol.12257>.
- TUC-CPAG (2015), *Reforms to Universal Credit*, June, https://www.tuc.org.uk/sites/default/files/ReformstoUniversalCredit_0.pdf.
- Velche D. (2017), « Welfare Reform Act de 2012, fusion des minima sociaux britanniques et prestations handicap », *Revue française des affaires sociales*, n° 3, p. 109-128, <https://www.cairn.info/revue-francaise-des-affaires-sociales-2017-3-page-109.htm>.