



**HAL**  
open science

## La réforme du Universal Credit au Royaume-Uni

Antoine Bozio, Joyce Sultan

► **To cite this version:**

Antoine Bozio, Joyce Sultan. La réforme du Universal Credit au Royaume-Uni. [Rapport de recherche] Rapport IPP n°34, Institut des politiques publiques (IPP). 2021, 74 p. halshs-03693269

**HAL Id: halshs-03693269**

**<https://shs.hal.science/halshs-03693269v1>**

Submitted on 10 Jun 2022

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

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



Institut des  
Politiques Publiques

RAPPORT IPP N° 34 - Juillet 2021

# La réforme du *Universal Credit* au Royaume-Uni

Antoine Bozio  
Joyce Sultan Parraud

A large, faint version of the IPP logo is positioned in the bottom right corner of the page. It features the lowercase letters 'ipp' in a dark teal color, enclosed within two lighter teal curved lines that form a partial circle above and below the text.

ipp





L'Institut des politiques publiques (IPP) a été créé par l'École d'économie de Paris (PSE) et est développé dans le cadre d'un partenariat scientifique entre PSE et le Groupe des écoles nationales d'économie et statistique (GENES) avec le soutien de l'ANR au titre du programme Investissements d'avenir. L'IPP vise à promouvoir l'analyse et l'évaluation quantitatives des politiques publiques en s'appuyant sur les méthodes les plus récentes de la recherche en économie.

[www.ipp.eu](http://www.ipp.eu)





RAPPORT IPP N° 34 - Juillet 2021

# La réforme du *Universal Credit* au Royaume-Uni

Antoine Bozio  
Joyce Sultan Parraud



## LES AUTEURS DU RAPPORT

**Antoine Bozio** est directeur de l'Institut des politiques publiques (IPP), maître de conférences à l'Ecole des hautes études en sciences sociales (EHESS) et professeur associé à l'Ecole d'économie de Paris (PSE). Ses recherches couvrent un large spectre de l'évaluation *ex ante* et *ex post* des politiques publiques, dans le domaine de la fiscalité et de la protection sociale.

**Joyce Sultan Parraud** est économiste à l'IPP. Elle est titulaire du master ETE (PSE / Paris 1), et spécialiste de la politique de la ville. Elle a notamment travaillé à l'évaluation du PNRU, et a été responsable de la base Filocom au Ministère de la Transition écologique et solidaire (MTES).



# REMERCIEMENTS

Nous remercions la fédération des entreprises sociales pour l'habitat (ESH) pour le financement de ce travail, et pour les interactions fructueuses que nous avons eues tout au long du projet. Nous remercions particulièrement Didier Poussou et Nicolas Alline.

Cette étude a profité d'entretiens approfondis avec des experts du système de protection sociale britannique : Gemma Tetlow, cheffe économiste à l'*Institute for Government* (IfG), Nicholas Timmins, senior fellow à IfG et au *King's Fund*, et Mike Brewer chef économiste à la *Resolution Foundation*. Nous les remercions pour le temps qu'ils ont consacré à partager avec nous leurs analyses de la réforme du *Universal Credit* au Royaume-Uni.

Les conclusions et opinions émises dans ce rapport sont propres à leurs auteurs et n'engagent pas l'ESH.



# SYNTHÈSE

Ce rapport présente la réforme du *Universal Credit*, mise en place au Royaume-Uni depuis 2012. Cette réforme du système de protection sociale britannique est la plus grande réforme menée outre-Manche depuis la création du système de protection sociale en 1948.

L'analyse de cette réforme est intéressante à plusieurs égards. Elle s'inscrit dans un contexte plus large où la question de l'architecture de la protection sociale revient de manière récurrente dans le débat public, sous la forme des propositions de revenu universel, de revenu de base, ou encore de revenu universel d'activité. Ce rapport vise à apporter un retour d'expérience, par rapport à ces débats, en proposant des éléments de bilan de la réforme britannique, à la fois au regard des objectifs fixés et sur les conditions de sa mise en œuvre. Une autre étude, publiée de manière conjointe et participant du même effort, vise à évaluer les impacts budgétaires et redistributifs de la réforme française des aides au logement entrée en vigueur en janvier dernier<sup>1</sup>.

## La réforme du *Universal Credit*

- La réforme vise à introduire une nouvelle **allocation venant remplacer six allocations existantes**. Cette nouvelle allocation, appelée *Universal Credit*, est familialisée et sous condition de ressources, et à destination des personnes

---

1. Dutronc-Postel, P., Fabre, B. et Lallemand C., Les aides au logement en temps réel : évaluation d'impact, *Rapport IPP*, n°35, Juillet 2021.

en âge de travailler, en situation d'emploi ou de non emploi. **La nouvelle allocation vient fusionner environ 62 % des masses de prestations sociales destinées aux ménages en âge de travailler.**

- **Le barème de cette nouvelle allocation a été conçu de manière à renforcer les incitations financières à travailler.** La réforme réduit ainsi le taux marginal d'imposition en cas de reprise d'emploi ou d'augmentation des heures travaillées.
- La réforme est également caractérisée par une **conditionnalité renforcée en matière de recherche d'emploi**. De ce point de vue, la réforme répond à un objectif d'activation des dépenses de prestations sociales.
- La réforme a pour objectif d'améliorer la lisibilité du système, de permettre une gestion simplifiée des démarches à la fois pour le bénéficiaire et pour l'administration en charge de la prestation. L'accès à la prestation et les mises à jour de la situation des bénéficiaires sont entièrement **dématérialisées et automatisées**. L'allocation conduit à un **versement mensuel unique par famille**.
- Le *Universal Credit* met **fin au tiers-payant des allocations logement** : le destinataire du versement de l'allocation est le locataire et non plus le bailleur, dans une logique de responsabilisation.

## **Une mise en place chaotique**

- La mise en place de cette réforme a divisé l'administration et le gouvernement britannique. L'opposition s'est cristallisée sur la priorité à donner à la baisse de la dépense publique ou à la mise en place de la réforme. L'arbitrage a été de maintenir à la fois les objectifs de réduction des dépenses de la protection sociale et de mettre en place la réforme.

- Dans un contexte de forte baisse des ressources, y-compris des administrations en charge de mettre en place la réforme, les premières années du dispositif ont été caractérisées par des retards et défaillances à répétition.
- La mise en place d'un nouveau système d'information capable de gérer en temps réel les modifications de plusieurs millions d'allocataires s'est révélée particulièrement complexe.

## Les premières évaluations de la réforme

- Les **ménages sans revenu d'activité ne sont pas impactés par la réforme** car le montant socle correspond au montant des prestations remplacées.
- **La réforme entraîne d'importants transferts entre ménages**, au profit des couples avec enfants et des ménages actifs. Les familles monoparentales sont majoritairement perdantes.
- **La réforme réduit de manière relativement importante les cas de forte désincitation à l'emploi.** Les ménages qui font face à des taux d'imposition à la reprise d'emploi supérieurs à 70 % voient en grande majorité leurs incitations financières s'améliorer. Au contraire, les ménages avec des taux d'imposition plus faibles (de 50 à 60 %) sont plus nombreux à voir leurs incitations inchangées.
- Les résultats d'une expérimentation sur la fin du tiers-payant des allocations logement montre que **les taux d'impayés augmentent à court terme de 5,5 %** dans les localités où le versement direct de l'allocation aux locataires a été mis en place, mais l'effet se réduit au bout de 6 mois à une hausse de 2 % des taux d'impayés.

## Universal Credit face à la crise sanitaire

- **Le nouveau système s'est adapté sans difficultés à l'explosion du nombre de bénéficiaires pendant la crise sanitaire.** Entre février et mai 2020, le nombre de bénéficiaires a quasiment doublé, sans délai excessif sur les versements aux familles.
- **Cette bonne capacité d'adaptation est *a priori* due au caractère automatique et entièrement digitalisé du système.** Selon les experts contactés, l'ancien système n'aurait sans doute pas supporté aussi bien cet afflux massif et rapide de bénéficiaires.
- Le débat au Royaume-Uni concerne aujourd'hui les modifications temporaires apportées au *Universal Credit* pendant la crise sanitaire. De nombreux observateurs plaident pour rendre ces changements permanents, parmi lesquels (i) **l'augmentation du montant de l'allocation standard**, (ii) **la suspension du plancher de revenu minimum** et (iii) **l'augmentation du montant maximum d'aide au logement**.

## Les enseignements de la réforme britannique

- Si les réformes de simplification du système de prestations sociales sont associées à des objectifs de diminution de la dépense publique, **il est impossible d'envisager ces économies à court terme.**
- **La simplification du système est une opération coûteuse** liée aux (i) coûts de gestion pour la mise en place d'un nouveau système, au (ii) coût lié à la baisse du non-recours aux prestations sociales et enfin au (iii) coût lié à la simplification du barème.
- **La simplification du système est une opération complexe** qui implique des ressources financières et humaines importantes ainsi qu'une mobilisation

forte de l'administration en charge de la réforme.

- Une réforme de cette ampleur nécessite un **portage politique fort** : le projet porté initialement par le ministère du Travail n'a pas fait l'objet de nombreuses discussions avant sa mise en œuvre et des rivalités importantes au sein de l'administration britannique ont contribué aux difficultés de mise en œuvre initiales.
- **Pour les ménages en situation de grande précarité, le dispositif entièrement digitalisé trouve ses limites.** Outre le délai de paiement et sa mensualisation, le manque d'interactions avec des conseillers pénalise les ménages particulièrement fragiles.



# SOMMAIRE

<b>Remerciements</b>	<b>1</b>
<b>Synthèse</b>	<b>1</b>
<b>Introduction</b>	<b>11</b>
<b>1 Les motivations de la réforme</b>	<b>17</b>
1.1 Le système de protection sociale britannique . . . . .	18
1.1.1 Les fondements du système britannique . . . . .	18
1.1.2 Les différentes prestations sociales . . . . .	20
1.2 Le diagnostic critique . . . . .	24
1.2.1 Complexité et illisibilité des dispositifs . . . . .	24
1.2.2 Le taux de non-recours très élevé aux prestations sociales . . .	26
1.2.3 Un système désincitatif au retour à l'emploi . . . . .	27
<b>2 Le contenu de la réforme</b>	<b>31</b>
2.1 Les origines du projet de réforme . . . . .	32
2.1.1 Les idées d'origine . . . . .	32
2.1.2 Le rapport <i>Dynamic Benefits</i> . . . . .	32
2.1.3 Un large consensus? . . . . .	34
2.2 La réforme du <i>Universal Credit</i> . . . . .	34
2.2.1 L'intégration de six dispositifs en une allocation unique . . . .	34
2.2.2 Le nouveau barème . . . . .	36
2.2.3 Les autres aspects de la réforme . . . . .	38
<b>3 La difficile mise en place de la réforme</b>	<b>41</b>
3.1 La réduction drastique des dépenses sociales . . . . .	42
3.2 Un gouvernement divisé sur l'opportunité de la réforme . . . . .	43
3.2.1 Une réforme qui divise le gouvernement . . . . .	43
3.2.2 Une réforme qui divise l'administration . . . . .	44
3.2.3 Le contour évolutif de la réforme . . . . .	44
3.3 La mise en place d'un nouveau système d'information . . . . .	45

3.3.1	Trois années chaotiques (2010-2013) . . . . .	45
3.3.2	Une administration en surcharge . . . . .	46
3.3.3	La reprise à zéro ( <i>reset</i> ) du programme (2013) . . . . .	46
3.3.4	Un calendrier impossible à tenir . . . . .	48
3.3.5	Des délais de versements importants . . . . .	49
3.4	La réforme au temps de la crise sanitaire . . . . .	51
3.4.1	Le dispositif <i>Universal Credit</i> semble adapté à la crise . . . . .	51
3.4.2	Débat sur l'opportunité de rendre ces changements permanents	52
<b>4</b>	<b>Les évaluations préliminaires de la réforme</b>	<b>55</b>
4.1	Effets redistributifs . . . . .	56
4.2	Effets sur les incitations au travail . . . . .	58
4.3	Effets sur le paiement des loyers . . . . .	62
<b>5</b>	<b>Les leçons à tirer</b>	<b>65</b>
5.1	Simplifier ne fait pas faire d'économies à court terme . . . . .	66
5.2	Simplifier est une opération complexe . . . . .	66
5.3	Avantages et travers d'un dispositif automatique . . . . .	67
	<b>Conclusion</b>	<b>69</b>
	<b>Références</b>	<b>71</b>

# INTRODUCTION

## Contexte

En France, comme au Royaume-Uni, l'architecture du système de protection sociale français est le résultat d'un processus historique. La couverture sociale s'est progressivement étendue pour mieux prendre en compte la diversité des risques sociaux et des situations individuelles. Le système a peu à peu évolué vers une logique de ciblage en créant des prestations sociales le plus souvent sous conditions de ressources. Cette tendance au ciblage des personnes qui en ont le plus besoin s'est accompagnée d'une complexité croissante à la fois de la législation sociale et de sa mise en application, rendant, paradoxalement, l'accès aux aides plus difficile, notamment pour les plus démunis. S'il est difficile de mesurer le non-recours aux prestations sociales, il semble que le phénomène soit quantitativement important et directement lié à la diversité des règles applicables aux allocataires.

Une telle situation a donné lieu à de nombreux projets de réforme en Europe, que ce soit autour des idées de revenu de base, de revenu universel, ou encore avec des projets d'unification des systèmes de protection sociale. En France, le gouvernement a annoncé en septembre 2018 son intention d'étudier la mise en place d'un Revenu universel d'activité (RUA) consistant à fusionner différents transferts sociaux existants. Au 1<sup>er</sup> janvier 2021, une réforme du calcul des aides au logement a consisté à prendre en compte les revenus courants afin de permettre une adaptation plus réactive des allocations à l'évolution des conditions des bénéficiaires –

une étude de l'IPP, publiée conjointement au présent rapport, analyse les impacts budgétaires et redistributifs de cette réforme (Dutronc-Postel et al., 2021).

La réforme du *Universal Credit*, menée au Royaume-Uni depuis 2012, fait écho à ces préoccupations : elle vise à simplifier le système de protection sociale britannique en introduisant une nouvelle allocation généraliste, venant agréger une partie des prestations déjà existantes, dont les allocations logement anglaises. De manière générale, le champ des prestations à prendre en compte dans de ce type de réformes visant à unifier les prestations sociales est un enjeu majeur.

## Objectifs

Ce rapport vise à présenter la réforme britannique du *Universal Credit*, mise en place au Royaume-Uni depuis 2012 à la suite du *Welfare Reform Act*. Le *Universal Credit* vient remplacer et fusionner, à terme, différentes prestations sociales existantes, très hétérogènes, comme le *Job Seeker's Allowance*, une allocation chômage forfaitaire garantie à tous sous conditions de ressources, le *Child Tax Credit*, un crédit d'impôt versé aux parents, le *Working Tax Credit*, une prestation à destination des travailleurs à faibles revenus, ou encore les aides au logement anglaises. En parallèle, la réforme vient renforcer les exigences demandées aux personnes en recherche d'emploi et conditionnent l'octroi ou le maintien de l'allocation, ce qui fait du *Universal Credit* une réforme d'activation des minima sociaux. La réforme s'accompagne d'un changement très profond du système d'information et de gestion des prestations sociales : il est entièrement digitalisé (de la première demande aux changements de situation du bénéficiaire) et entièrement automatisé.

L'ampleur et la radicalité de cette réforme en font un objet d'intérêt et les leçons à tirer de sa mise en œuvre sont pertinentes pour tout projet de réforme de nature et d'ampleur similaire. Le présent rapport propose donc de présenter en détail cette réforme ainsi que des éléments de bilan à la fois au regard des objectifs fixés par la

réforme et sur ses conditions de mise en œuvre.

## Plan du rapport

### Chapitre 1 : Les motivations de la réforme

Ce premier chapitre a pour objectif de présenter les principales motivations de la réforme du *Universal Credit*. Le système britannique de protection sociale et son évolution depuis sa mise en place ainsi que les principales prestations sociales en soutien aux ménages à bas revenus sont présentés dans une première partie. Une deuxième partie résume les reproches faits au système de protection sociale britannique : la complexité et l'illisibilité des dispositifs sont source d'un non-recours important qui rend le système inefficace ; par ailleurs, le système n'incite pas au retour à l'emploi ou à l'augmentation des heures travaillées.

### Chapitre 2 : Le contenu de la réforme

Ce chapitre présente le contenu détaillé de la réforme. La première partie expose les idées d'origine de la nouvelle prestation : fusion d'une majorité des prestations sociales existantes et renforcement des incitations financières à la reprise d'activité. La deuxième partie précise le contenu de la réforme mise place par le *Department for Work and Pensions* : création d'une allocation sociale unifiant six dispositifs du système de prestations sociales. La dernière partie décrit les modalités de fonctionnement de l'allocation, profondément revues en comparaison des prestations remplacées.

### Chapitre 3 : La difficile mise en place de la réforme

Ce chapitre revient sur les nombreuses difficultés qui ont entouré la mise en œuvre de la réforme. La première section rappelle le contexte de fortes réductions

des dépenses sociales dans lequel la réforme a été mise en place, laissant des marges de manœuvre relativement réduites. Une deuxième section relate les divisions au sein du gouvernement et des administrations britanniques sur l'opportunité de la réforme. Les difficultés liées au développement d'un nouveau système d'information de gestion des allocataires, entièrement automatisé et digitalisé, sont décrites dans une troisième section. Ces difficultés ont conduit à un report régulier du déploiement définitif de l'allocation augmentant de ce fait considérablement les coûts associés à la réforme et au maintien parallèle de l'ancien et du nouveau systèmes (quatrième section). Enfin, la cinquième section revient sur une critique récurrente portant sur les difficultés de versement de l'allocation aux bénéficiaires et aux délais d'attente.

## **Chapitre 4 : Les évaluations préliminaires de la réforme**

Ce chapitre a pour objectif de proposer un bilan des différentes évaluations conduites à différentes étapes de mise en œuvre du dispositif tout en soulignant leur caractère provisoire en raison du caractère mouvant de la réforme. Tout d'abord, les effets redistributifs de la réforme sont exposés. Ensuite, l'effet du renforcement des incitations financières au travail est présenté. Enfin, la fin du tiers-payant des allocations logement est abordée.

## **Chapitre 5 : Les leçons à tirer**

Ce dernier chapitre vise à tirer des leçons de la mise en œuvre de la réforme. La première partie de ce chapitre revient sur un argument couramment avancé par les partisans de réforme similaire : si l'objectif final d'une telle réforme est une économie budgétaire, des dépenses supplémentaires semblent incontournables à court terme. Une deuxième partie documente la complexité d'une telle réforme malgré son objectif de simplification du système. La troisième partie discute des

avantages et des inconvénients d'un dispositif entièrement digitalisé, notamment pour les ménages les plus pauvres.



# CHAPITRE 1

## LES MOTIVATIONS DE LA RÉFORME

Ce premier chapitre a pour objectif de présenter les principales motivations de la réforme du *Universal Credit*. Une première partie décrit le système britannique de protection sociale, son évolution depuis le rapport Beveridge publié en 1942 et les différentes prestations sociales en soutien aux bas revenus en place avant la mise en place de la réforme. La deuxième partie expose les arguments principaux en faveur de la réforme : d'une part, la complexité et l'illisibilité du système de protection sociale est source d'un non-recours important ; d'autre part, le système de prestations sociales n'incite pas à l'emploi. La troisième partie présente les idées d'origine du projet de réforme : fusion d'une majorité des prestations sociales existantes et réduction du taux marginal des prestations sociales lors d'une augmentation de l'activité.

## 1.1 Le système de protection sociale britannique

### 1.1.1 Les fondements du système britannique

Le système britannique de protection sociale trouve ses fondements dans le rapport de William Beveridge *Social Insurance and Allied Services* (1942). Ce rapport, commandé par le gouvernement de Winston Churchill, fut un succès populaire, et fournit les bases de réflexion sur l'instauration de l'État-providence après la seconde guerre mondiale au Royaume-Uni. Si le système esquissé par le rapport ne fut mis en place – avec des différences importantes – qu'en 1948, sous le gouvernement travailliste élu après la seconde guerre mondiale, les principes de base sont contenus dans le rapport de 1942 (Timmins, 2017).

Il est important de ne pas confondre le système proposé par William Beveridge et qui inspira le système britannique de protection sociale avec la description de l'idéal-type du système « beveridgien » tel que décrit en sciences politiques. Dans ce dernier cadre, un système « beveridgien » est caractérisé par l'universalité des prestations sociales (couverture de l'ensemble de la population et de tous les risques), leur uniformité, et l'unité de gestion étatique de l'ensemble de la protection sociale. Le modèle « beveridgien » a pour objectifs principaux de lutter contre la pauvreté et de couvrir les besoins primaires en mettant en place une protection universelle. Mais cette description théorique du modèle « beveridgien » ne correspond pas tout à fait avec le modèle mis en avant par William Beveridge qui a influencé la réalité historique du système britannique<sup>1</sup>.

William Beveridge refusait très nettement dans son rapport à la fois le modèle de l'allocation sous condition de ressources, et le système d'assurance sociale proportionnelle au revenu tel que mis en place en Europe continentale sous l'influence du

---

1. Cela correspond néanmoins avec l'ambition articulée par William Beveridge dans l'introduction du rapport : « *Social insurance fully developed may provide income security; it is an attack upon Want. But Want is one only of the five giants on the road of reconstruction and in some ways the easiest to attack. The others are Disease, Ignorance, Squalor and Idleness.* » (Beveridge, 1942, p. 6).

modèle allemand, ou bismarckien. Pour Beveridge, le modèle était d'offrir un montant forfaitaire, universel, sans condition de ressources, mais conditionné à avoir contribué au système d'assurance sociale, aussi de façon forfaitaire. Le système mis en place en 1948 reflète largement cette conception avec un système d'assurance sociale (*National Insurance*) financé par des cotisations sociales forfaitaires et des prestations forfaitaires, conditionnelles à des contributions passées. Pour les individus ne validant pas les conditions de contribution, l'assistance sociale sous condition de ressources était maintenue de façon séparée. En pratique, le système de protection sociale britannique s'est retrouvé proche du modèle théorique « beveridgien » étant donné que les prestations universelles étaient fixées à un niveau proche du niveau de subsistance, et donc proche du niveau des prestations de l'assistance sociale. L'architecture du système de protection sociale britannique s'est retrouvé finalement très complexe, en combinant dispositifs d'assurance et d'assistance, reflet d'une certaine hésitation entre le modèle continental de l'assurance sociale et une couverture sociale universelle.

Le système de protection sociale britannique a fait l'objet de nombreuses analyses, et les critiques du système ont été récurrentes dans le débat public depuis les années 1970, au point d'être identifié par certains observateurs comme un échec national, *a British failure*<sup>2</sup> : taux de pauvreté élevé, faible soutien aux familles pauvres, culture d'assistanat, bureaucratie inefficace, etc. Les critiques multiples et variées ont ainsi conduit à de nombreuses propositions de réforme du système (Dilnot et al., 1984; Dilnot et Walker, 1989; Creedy et Disney, 1985; Dickens et al., 2003). Ces propositions de réformes portaient toutes l'idée de mettre fin à la séparation artificielle entre le système de l'assistance, sous condition de ressources, et le dispositif du *National Insurance* issu du rapport Beveridge : en fusionnant les dispositifs et les prélèvements obligatoires les finançant, l'objectif était de mettre fin

---

2. Le terme provient du titre d'un livre de K. Walley, *Social Security : Another British Failure* (1972). L'expression est reprise par Dilnot et al. (1984).

à une complexité jugée inutile. Des réformes de simplification ont été entreprises, comme celle de Norman Fowler en 1986, ou encore celle de Peter Lilley dans les années 1990 sous le gouvernement de John Major, mais aucune d'entre elles ne visait à une modification structurelle du système.

Si l'on voulait résumer à grands traits les évolutions du système de protection sociale britannique, on pourrait identifier depuis la fin des années 1970 trois grandes périodes : la première, sous Margaret Thatcher, de reflux de la protection sociale ; une deuxième période, sous Tony Blair, de développement de dispositifs incitatifs au retour à l'emploi (*workfare*), et finalement la réforme plus radicale qu'est le lancement du dispositif *Universal Credit* dans les années 2010.

### **1.1.2 Les différentes prestations sociales**

Un large ensemble d'allocations complémentaires d'assistance, non universalistes, ont été mises en place depuis la création du système, le rendant progressivement plus complexe (Hood et Norris Keiller, 2016; Brewer et al., 2012). Plusieurs prestations majeures sont conditionnées à la cotisation préalable des allocataires : les prestations de santé en espèces, une partie des allocations chômage (la partie contributive des *Jobseeker's Allowance*) ou encore une partie des allocations pour inaptitude (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*).

Le tableau 1.1 présente une ventilation des dépenses estimées pour chaque prestation et le nombre moyen de demandeurs pour 2009-2010 organisé selon les catégories suivantes : crédits d'impôt personnels, prestations pour les familles avec enfants, les personnes sans emplois, les personnes à faibles revenus, les personnes âgées, les malades et les handicapés, et les personnes endeuillées. Cette présentation reprend celle utilisée par l'IFS dans Hood et Norris Keiller (2016).

**TABLEAU 1.1 – Dépenses et nombre de demandeurs en Grande-Bretagne pour l'ensemble des prestations et des crédits d'impôt, 2009-10**

Nom du dispositif	Dépenses (£m)	% des dépenses totales	Nb. de dossiers
<b>Crédits d'impôt personnels<sup>1</sup></b>			
of which Income Support (child allowances)	971,3	0,5	
of which Child Tax Credit and Working Tax Credit	29 513,2	14,7	6,249
<i>Total</i>	30 484,6	15,2	
<b>Prestations pour les familles avec enfants</b>			
Child benefit & Guardian's allowance	12 672,7	0,1	NA
Statutory maternity, paternity, shared parental, adoption pay	2 243,8	1,1	254
Maternity allowance	381,5	0,2	56
Sure Start maternity grant	153,7	0,1	NA
<i>Total</i>	15 451,7	7,7	
<b>Prestations pour les personnes sans emploi</b>			
Income-based jobseeker's allowance	3 981,3	2,0	1 538
Contribution-based jobseeker's allowance	1 205,6	0,6	
<i>Total prestations pour les personnes sans emploi</i>	5 186,9	2,6	1538
<b>Prestations pour les ménages à bas revenus</b>			
Income support	9 272,8	4,6	1935
Housing benefit	22 135,4	11,0	4 547
Discretionary housing payments	24,1	0,0	NA
Funeral payments	52,7	0,0	NA
Cold weather payments	330,3	0,2	NA
<i>Total</i>	31 815,3	15,8	
<b>Prestations pour personnes âgées</b>			
Basic state pension (contributory)	74 025,5	36,9	12 410
Basic state pension (non-contributory)	52,8	0,0	NA
Additional state pension (and pension transfers)	0,3	0,0	
Financial Assistance Scheme	37,8	0,0	
Pension credit	9 001,7	4,5	2736
Over-75s television licences	607,8	0,3	4206
Winter fuel payments	3 028,4	1,5	12 681
<i>Total</i>	86 754,2	43,2	
<b>Prestations d'invalidité</b>			
Incapacity benefit	6 764,2	3,4	2031
Employment and support allowance			
of which contributory	643,3	0,3	167
of which income-based	760,1	0,4	224

continue sur la page suivante

TABLEAU 1.1 – suite de la page précédente

Nom du dispositif	Dépenses (£m)	% des dépenses totales	Nb. de dossiers
Severe disablement allowance	1 003,9	0,5	240
Disability living allowance	12 688,9	6,3	3 133
Attendance allowance	5 654,5	2,8	1 776
Carer's allowance	1 655,4	0,8	961
Industrial injuries benefits	934,4	0,5	333
Autres	47,1	0,0	NA
<i>Total</i>	<i>30 151,8</i>	<i>15,0</i>	
<b>Prestations pour personnes endeuillées</b>			
Widow(er)s' and bereavement benefits	719,4	0,4	NA
<i>Total</i>	<i>719,4</i>	<i>0,4</i>	
<b>Autres prestations</b>			
Christmas bonus	170,2	0,1	15 370
<i>Total</i>	<i>170,2</i>	<i>0,1</i>	
<i>Total dépenses</i>	<i>200 734,2</i>	<i>100,0</i>	

<sup>1</sup> Tous les chiffres proviennent des tableaux des dépenses de prestations du DWP et du nombre de dossiers par prestations, sauf indication contraire. Ce tableau inclut également les prestations non administrées par le DWP. La somme de toutes les prestations et crédits d'impôt est donc supérieure aux chiffres du DWP pour les dépenses totales en Grande-Bretagne.

Source : <https://www.gov.uk/government/publications/benefit-expenditure-and-caseload-tables-2016>.

Les dépenses sont exprimées en millions de £ (prix réels de 2016-2017).

<sup>2</sup> Les données qui portent sur les crédits d'impôt personnels proviennent du département *Her Majesty's Revenue and Customs* tout comme les informations pour les prestations Child Benefit & Guardian allowance. Les données portent sur le nombre de familles bénéficiaires.

Les trois principales prestations pour les personnes « hors travail » sont l'allocation pour les demandeurs d'emploi (*Jobseekers's Allowance*), l'allocation de soutien à l'emploi (*Employment and Support Allowance*) et l'aide au revenu (*Income Support*). La première est accessible à toute personne à la recherche d'un emploi ; en 2009, elle est versée à raison de 64,30 £ par semaine pour les plus de 25 ans. La deuxième allocation est destinée à ceux qui ne peuvent pas travailler en raison d'une incapacité ou d'un handicap ; elle est versée à des taux différents selon le degré d'incapacité. Cette allocation peut être complétée par une autre aide pour les personnes porteuses de handicap (*Disability Living Allowance*). Enfin, l'*Income Support* est une prestation de revenu minimum qui couvre les personnes qui ne

peuvent pas travailler mais qui ne sont pas porteuses de handicap (par exemple, les parents isolés avec de jeunes enfants). Elle est du même montant que l'allocation chômage (64,30 £ par semaine). C'est la prestation la plus proche dans l'esprit du revenu de solidarité active (RSA) français, même si le RSA a une couverture plus large en termes d'éligibilité.

Parmi les prestations généralistes destinées à soutenir le coût de la vie, on re-cense l'aide au logement (*Housing Benefits*) et l'allocation du *Council Tax Benefit*. Les montants de ces dernières varient en fonction des loyers locaux. D'autres aides discrétionnaires existent pour les ménages ayant besoin d'une aide supplémentaire pour faire face au coût de leur logement. Pour pouvoir prétendre à ces aides, il faut déjà être éligible à l'aide au logement ou à la *Council Tax Benefit*.

Le crédit d'impôt pour les travailleurs (*Working Tax Credit*) est une prestation liée à l'activité – similaire à la prime d'activité française. Il sert de complément de revenu pour les personnes occupant des emplois peu rémunérés. Son montant est de 1 890 £ par an au taux de base. Cette prestation est conditionnelle à un nombre d'heure minimal de travail (*hours rule*). Elle n'est en effet accessible qu'aux personnes de plus de 25 ans qui travaillent au moins 30 heures par semaine, ou bien aux parents, ou personnes avec handicap, qui travaillent 16 heures ou plus. Les personnes âgées de moins de 25 ans ne sont éligibles que s'ils ont des enfants.

Les allocations familiales (*Child Benefit*) et le crédit d'impôt pour enfants (*Child Tax Credit*) sont versés aux familles avec enfants. La première prestation est un dispositif universel destiné à tout parent, quel que soit son niveau de revenu. La seconde est dégressive en fonction des ressources : son montant s'élève à 2 780 £ par an pour le premier enfant et à 2 235 £ pour chaque enfant supplémentaire, et diminue progressivement pour s'annuler pour les familles qui gagnent plus de 50 000 £ par an.

Enfin, une série de prestations en nature, les "*passported benefits*" est disponible pour certaines catégories de ménages en raison de leur lien avec d'autres presta-

tions. L'*Income Support*, par exemple, agit comme un passeport pour la gratuité des repas scolaires et certains frais médicaux. Parmi les prestations et les crédits d'impôt qui peuvent permettre de bénéficier d'autres prestations figurent également l'allocation pour les demandeurs d'emploi (*Jobseekers Allowance*) et l'allocation de soutien à l'emploi.

## 1.2 Le diagnostic critique

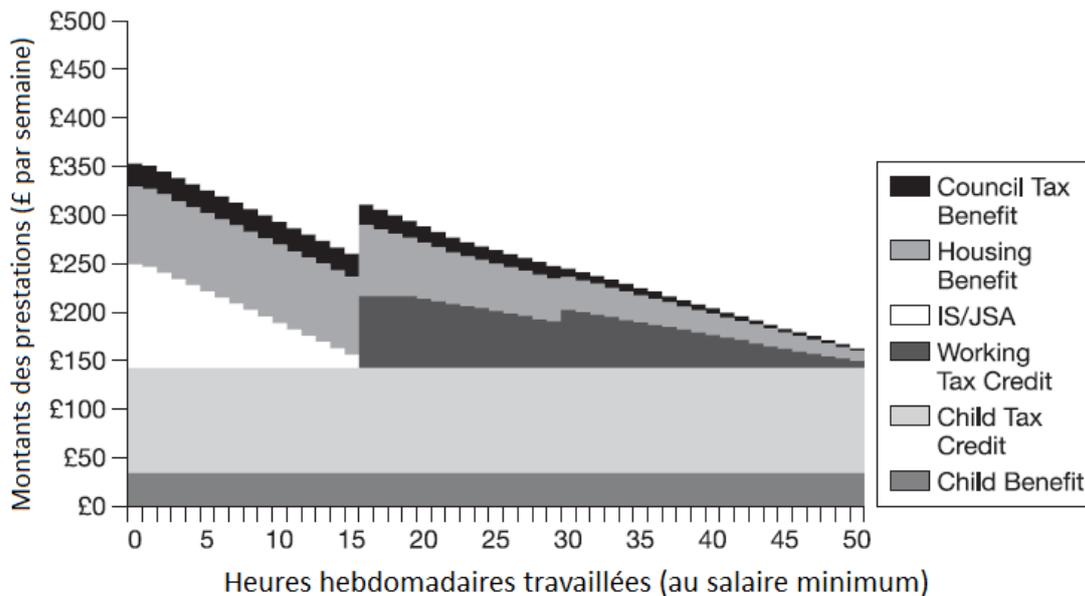
La motivation principale de *Universal Credit* tient au jugement que la complexité du système de protection sociale britannique est devenue un frein puissant à toute tentative visant à le rendre plus efficace, à la fois dans sa gestion et dans son usage par les ménages allocataires. Ce diagnostic, assez largement partagé au Royaume-Uni avant 2010, se décline sous trois aspects principaux : (i) la multiplicité des dispositifs ; (ii) un important taux de non-recours et (iii) la faiblesse des incitations au retour à l'emploi ou à l'augmentation des heures travaillées.

### 1.2.1 Complexité et illisibilité des dispositifs

La complexité du système britannique de soutien aux bas revenus tient à la superposition de dispositifs, dont les règles d'attribution peuvent varier nettement selon la prestation en question. Le graphique 1.1 représente le cumul des différentes prestations auxquelles une famille avec un seul actif au niveau du salaire minimum pouvait prétendre en 2010. Pas moins de cinq dispositifs sont cumulables, avec des seuils de déclenchement selon le nombre d'heures travaillées. Les travaux réalisés alors soulignaient régulièrement l'absence de lisibilité des droits pour les allocataires : à titre d'exemple, un rapport du NAO notait qu'il fallait répondre à 169 questions pour estimer l'éligibilité d'une famille monoparentale à l'*Income support*, que le ministère DWP avait écrit un guide sur les prestations sociales à destina-

tion de ses agents de 8 000 pages, ou encore que les aides aux logements étaient expliquées en 1 200 pages (cité par Timmins, 2016, p. 18).

**FIGURE 1.1 – Prestations sociales selon les heures travaillées au salaire minimum (avant réforme du *Universal Credit*).**



LECTURE : Le graphique représente les montants de prestations sociales selon le nombre d'heures travaillées dans le cas d'un couple avec deux enfants, dont un seul adulte du foyer travaille au salaire horaire de 6,5 £ en 2010.

SOURCE : Brewer et al. (2012), Fig 1, p. 43.

Au-delà de la complexité du système pour les allocataires, les travaux précédant la mise en place du *Universal Credit* soulignaient aussi la difficulté que présente le fait d'avoir un système opéré par des administrations différentes. En effet, le ministère du travail (*Department for Work and Pensions*, DWP) était en charge des prestations pour chômage (*Jobseekers's Allowance*), inaptitude (*Employment and Support Allowance*) et du revenu minimum (*Income Support* ; le ministère des finances (*HM Revenue and Customs*) était en charge des crédit d'impôt (WTC) et les collectivités locales des prestations logement et de l'allocation *Council Tax Benefit*.

## 1.2.2 Le taux de non-recours très élevé aux prestations sociales

La complexité du système britannique de prestations sociales ainsi que la lourdeur des démarches alimentent des phénomènes de non-recours qui nuisent à l'efficacité des politiques publiques de solidarité. La littérature internationale (Currie, 2004; Hernanz et al., 2004; Bargain et al., 2012) met en évidence des taux de non-recours importants dans tous les pays, mais variant selon les dispositifs de 10 % à plus de 60 %.

Chaque année, le ministère du travail publie des estimations du taux de non-recours aux diverses prestations sociales pour le Royaume-Uni. Pour cela, le DWP s'appuie sur des données administratives collectées par les autorités locales et des données de l'enquête *Family Resources Survey*, qui permettent notamment de mesurer l'éligibilité des potentiels allocataires. Deux types d'estimations sont faites par le ministère : la première propose une quantification du nombre de bénéficiaires potentiels des prestations, tandis que la seconde propose une quantification des dépenses liées aux versements des prestations à l'ensemble des ménages éligibles.

Le tableau 1.2 présente les estimations des taux de recours pour l'année budgétaire 2009-2010, au moment de la publication du rapport *Dynamic Benefits*. Le taux de non-recours aux allocations chômage forfaitaires est estimé entre 33 à 40 % des bénéficiaires potentiels ce qui représente 30 à 39 % des montants. Les taux de non-recours aux aides au logement sont plus faibles (de l'ordre de 16 à 22 % des bénéficiaires potentiels, et de 10 à 16 % des montants).

A titre de comparaison, en France, Domingo et Pucci (2011) et Domingo (2012) estiment un taux de non-recours de 35 % pour la composante RSA-socle (dispositif se rapprochant le plus du *Income Support* britannique) et de 68 % pour la composante RSA-activité. Le taux de non-recours aux allocations logement serait en revanche inférieur, à 5 % (Simon, 2000).

TABLEAU 1.2 – Taux de non-recours (2009-2010)

Prestations	Taux de non-recours	
	% du nombre des éligibles	% de la dépense sans non-recours
<i>Income Support &amp; Employment and Support Allowance</i>	[11-23 %]	[8-18 %]
<i>Housing Benefit</i>	[16-22 %]	[10-16 %]
<i>Council Tax Benefit</i>	[31-38 %]	[29-36 %]
<i>Jobseeker's Allowance (Income-Based)</i>	[33-40 %]	[30-39 %]

La prévalence du non-recours serait plus importante parmi les ménages les plus pauvres. Les difficultés d'accès aux prestations sociales sont analysées depuis longtemps comme une cause possible de la pauvreté.

### 1.2.3 Un système désincitatif au retour à l'emploi

Un constat largement partagé au moment de la réforme concerne le caractère désincitatif à l'activité du système britannique de prestations sociales. Cette caractéristique du système porte à la fois sur l'incitation à travailler (*incentive to work at all*) et l'incitation à augmenter ses heures de travail ou à gagner plus (*incentive to progress*).

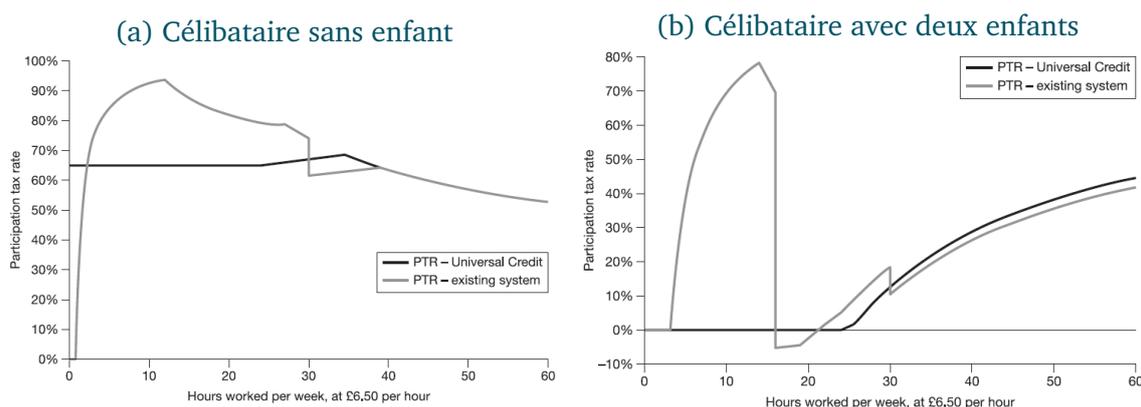
Le retrait rapide des prestations, compensant les revenus d'activité, conduit à de forts taux d'imposition marginaux en bas de la distribution des revenus : un taux d'imposition à la reprise d'emploi (*participation tax rate*) supérieur à 75 % est courant dans le système en 2010 : 1 £ issue d'une activité salariée entraîne une réduction de 75 centimes du montant des prestations sociales, c'est-à-dire une augmentation de 25 centimes du revenu total. Le système est encore plus pénalisant pour les bas salaires qui peuvent subir le retrait simultané et cumulatif de plusieurs prestations en cas de reprise ou d'augmentation de l'activité salariée, ce qui contribue à l'augmentation du taux d'imposition à la reprise d'emploi.

Les différentes prestations sociales ont des taux de dégressivité différents, selon que les règles de calcul déterminent la prestation en fonction des revenus avant ou

après impôt. Ainsi, lorsqu'un ancien chômeur accepte un emploi, il ne perçoit plus du tout son allocation chômage (*Jobseeker's Allowance*) et sa prestation d'aide au revenu (*Income Support*) (ils sont diminués de 100 %). Les allocations relatives au coût du logement (*Housing Benefits* et *Council Tax Benefit*) sont ensuite retirées à un taux combiné de 85 % des revenus après impôts. Par ailleurs, pour chaque livre supplémentaire par semaine de revenu brut, 39 centimes de crédit d'impôt sont perdus.

Brewer et al. (2012) ont ainsi évalué les modifications que le dispositif du *Universal Credit* devait entraîner sur les incitations financières à la reprise d'emploi. La figure 1.2 reprend deux graphiques issus de leur travaux où sont comparés les gains financiers à la reprise d'emploi dans le système datant de 2010 – avant l'introduction du *Universal Credit* – et le système du *Universal Credit* tel que décrit alors par le gouvernement britannique. Dans le système pré-existant, les taux d'imposition à la reprise d'emploi pour des emplois à temps partiel (entre 5 et 30 heures hebdomadaires) sont élevés, dépassant 70 %.

**FIGURE 1.2 – Taux d'imposition à la reprise d'emploi.**



LECTURE : Les graphiques représentent le taux d'imposition à la reprise d'emploi (*participation tax rate*), c'est-à-dire le pourcentage du revenu d'activité perdu en impôts ou perte de prestations sociales lors d'un retour à l'emploi. Ils comparent la situation existante en 2010 à la proposition de réforme de *Universal Credit* telle que présentée à cette date.

SOURCES : Brewer et al. (2012), Fig 2.B et Fig. 3.B, pp. 51-53.

Enfin, au-delà de l'incitation au retour à l'emploi, les travaux universitaires récents ont pointé les incitations au temps partiel du système de protection so-

ciale britannique, qui freineraient ainsi la progression salariale, notamment pour les femmes. Cet aspect vient essentiellement de la conception des crédits d'impôts conditionnés à un nombre minimum heures travaillées (16 heures ou 30 heures). L'architecture du *Universal Credit* vise à lisser ces effets et ainsi à réduire l'incitation au temps partiel.



## CHAPITRE 2

### LE CONTENU DE LA RÉFORME

Les objectifs généraux du *Universal Credit*, décrits dans la première partie de ce chapitre, correspondent à ceux énoncés initialement dans le rapport *Dynamic benefits* (2009) : encourager un plus grand nombre de personnes à travailler grâce à de meilleures incitations financières, à des procédures plus simples et à des exigences accrues en matière de recherche d'emploi ; réduire la fraude et les erreurs ; et être moins coûteux à gérer que les prestations qu'il remplace.

La réforme en elle-même, détaillée dans une deuxième partie de chapitre, est décrite dans un livre blanc du gouvernement britannique de novembre 2010<sup>1</sup>. Elle consiste en la création d'une allocation sociale unifiant six dispositifs du système de protection sociale. Mais la réforme mise en place va au-delà d'une unification de différentes allocations en modifiant la façon dont la nouvelle allocation unifiée doit fonctionner.

---

1. Department for Work and Pensions, *Universal Credit : Welfare that Works*, Cm 7957, 2010, [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/48897/universal-credit-full-document.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/48897/universal-credit-full-document.pdf).

## 2.1 Les origines du projet de réforme

### 2.1.1 Les idées d'origine

L'idée du *Universal Credit* tient en grande partie au foisonnement de réflexions autour de la mise en place d'un impôt négatif ou d'un revenu universel. Ces deux propositions, malgré leur différence, ont en commun l'idée d'une fusion des prestations et de supprimer la discontinuité introduite par les conditions de ressources. Ainsi, Geoffrey Howe, ministre sous les gouvernements de Margaret Thatcher, exprimait son souhait de fusionner les prestations sociales avec les crédits d'impôt pour obtenir un unique impôt négatif, afin de mettre fin à des dispositifs sous condition de ressources : « *the principal objection to the means test has always sprung from the fact that it was so ruthlessly mean*<sup>2</sup> » (cité par Timmins, 2016, p. 12).

Des arguments assez similaires étaient mobilisés plus à gauche, parmi les libéraux démocrates, ou au *Labour*, en faveur d'un revenu universel, ou d'un revenu citoyen qui aurait aussi pour but de mettre fin à des prestations sous condition de ressources. Certains ont également remarqué que le rapport Beveridge (1942) mentionnait aussi l'idée d'un revenu universel sans condition de ressources.

### 2.1.2 Le rapport *Dynamic Benefits*

Le dispositif du *Universal Credit* prend forme dans un rapport publié par le Centre for Social Justice (CSJ) *Dynamic Benefits. Towards welfare that works* (2009). Le CSJ est un think tank créé en 2004 par George Iain Duncan Smith, un homme politique du Parti conservateur. Le centre contribua à mettre en avant des travaux sur la fracture sociale dans le pays, le délitement des structures familiales et l'émergence d'une partie de la population abandonnée dans une pauvreté durable, ou « *left behind by society* » (Centre for Social Justice, 2009, p. 4).

---

2. « L'objection principale aux condition de ressources a toujours surgi du fait qu'elles étaient si impitoyablement mesquines. »

Le rapport *Dynamic Benefits* dresse un constat particulièrement sévère du système de protection sociale britannique et de son inefficacité à réduire la pauvreté. Les auteurs du rapport estiment que le haut niveau de pauvreté au Royaume-Uni est le résultat de prestations sociales mal conçues qui découragent la reprise d'emploi et maintiennent les allocataires dans des trappes à pauvreté. Trois raisons sont avancées dans cette critique : la faible incitation financière au retour à l'emploi, la pénalisation de comportements sociaux positifs (mariage, cohabitation, épargne, etc.), et la complexité du système de prestations sociales, qui découragerait les ménages éligibles à faire valoir leurs droits, et renforcerait le maintien des allocataires dans une situation de pauvreté.

La solution avancée par le rapport était de fusionner neuf des 51 prestations sociales en deux « *Universal Credit* » : l'un visant les ménages sans emploi ou à bas salaire, et un autre couvrant des dépenses supplémentaires de logement, pour les enfants, ou le handicap fusionnant les différentes prestations sociales dédiées. La proposition de réforme visait à réduire le taux d'imposition marginal des prestations lors d'une reprise d'emploi à 55 %, contre les taux de plus de 70 %, voire 95 %, dans certains cas du système en place alors.

À la conférence du Parti conservateur, David Cameron reprend largement les thèmes du CSJ, sur un parti conservateur mais à la fibre sociale (*compassionate conservatism*), et dénonce les taux de taxes de 96 % sur les pauvres : « *The party had won an election 30 years earlier fighting against 98% tax rates on the richest. Today I want us to show even more anger about 96% tax rates on the poorest* » (cité par Timmins, 2016, p. 24).

Après les élections de 2010, David Cameron devient premier ministre et nomme George Iain Duncan Smith au poste de ministre du travail et des retraites (*Work and Pensions Secretary*), qui va porter la réforme de *Universal Credit* comme sa principale mission.

### 2.1.3 Un large consensus ?

En 2010, l'idée d'une simplification du système de protection sociale obtient un large soutien politique, des trois partis politiques principaux : le parti Conservateur et le parti Libéral démocrate au pouvoir avec la coalition soutenaient la réforme, mais le parti Travailliste reconnaissait aussi la nécessité d'une simplification des prestations – qu'ils avaient essayé d'initier lors des dernières années de la précédente législature. La réforme apparaissait représenter une amélioration technique, de bonne gestion, avec un faible contenu politique. Le centre de recherche réputé sur l'évaluation des politiques publiques, l'*Institute for Fiscal Studies* donnait ainsi un soutien de principe en 2010 au projet : « *there are substantial advantages to having a more integrated benefits and Tax Credits system : it would reduce the Government's administration costs and the amount of money lost to fraud and error, and be simpler for recipients to understand, which might in itself encourage some to enter work. We agree with this assessment, and consider there to be a strong case for integrating all benefits and Tax Credits into a single benefit.* » (cité par Department for Work and Pensions, 2010, p. 3).

## 2.2 La réforme du *Universal Credit*

### 2.2.1 L'intégration de six dispositifs en une allocation unique

La création du *Universal Credit* est inscrite en mars 2012 dans le *Welfare Reform Act*. Cette réforme se traduit par la fusion de six aides sociales, relativement hétérogènes, en une prestation unique. Les aides concernées dépassent le seul cadre des minima sociaux puisque sont inclus deux crédits d'impôt ainsi que les allocations logement. Précisément, l'allocation remplace les dispositifs suivants :

1. *Income Support (IS)* : un revenu minimum pour les personnes dispensées de recherche d'emploi (par exemple, parents isolés avec un jeune enfant).

2. *Income-based Jobseeker's allowance (JSA)* : la partie sous condition de ressources de l'allocation chômage.
3. *Income-based Employment Support Allowance (ESA)* : part contributive de l'allocation pour inaptitude ou invalidité.
4. *Housing Benefit (HB)* : les allocations logements destinées aux ménages locataires à bas revenus.
5. *Working Tax Credit (WTC)* : crédit d'impôt pour retour à l'emploi.
6. *Child Tax credit (CTC)* : crédit d'impôt pour les familles à bas revenus.

Une partie des prestations sociales demeure hors du champ de la réforme : les allocations familiales (*Child Benefit*), certaines aides à destination de publics spécifiques (comme l'allocation de subsistance pour personnes handicapées, *Disability Living Allowance*) ou encore certaines prestations spécifiques non soumises à des conditions de ressources, par exemple les indemnités pour maternité ou maladie<sup>3</sup>. Enfin, les parties contributives des allocations chômage et d'invalidité (*contribution-based ESA* et *contribution-based JSA*) ne sont pas incluses dans le champ de la réforme. Globalement, le *Universal Credit* représente une allocation de 60 milliards de livres, soit 62 % des prestations sociales en direction des ménages en âge de travailler (Brewer et al., 2017).

L'allocation unique est ouverte aux résidents britanniques âgés de 18 ans ou plus. Les étudiants à temps plein ne sont pas inclus dans le champ de l'éligibilité, mais une série d'exceptions peut leur permettre d'y prétendre<sup>4</sup>. Par ailleurs, pour bénéficier de la prestation, le patrimoine du ménage doit être inférieur à 16 000 £ (environ 20 000 €), à l'exclusion de sa résidence principale. Ce montant est minoré

---

3. *Maternity Allowance, Statutory Maternity Pay, Statutory Sick Pay, Industrial Injuries Disablement Benefit and bereavement benefits.*

4. Les étudiants à temps plein doivent cumuler plusieurs critères pour prétendre au *Universal Credit* : être âgés de moins de 21 ans, dans un programme d'études non universitaires et ils ne doivent pas avoir de soutien financier parental. Par ailleurs, le fait d'être responsable d'un enfant, de vivre avec une personne éligible au *Universal Credit*, d'être porteur-se de handicap ou d'avoir atteint l'âge du *Pension Credit* agit comme un « passeport » pour l'obtention du *Universal Credit*

pour les moins de 25 ans (en lien avec le barème du salaire minimum britannique, également minoré pour les moins de 25 ans).

Le *Universal Credit* est une prestation définie au niveau du ménage, c'est-à-dire pour laquelle l'éligibilité ne dépend pas seulement des caractéristiques et ressources d'un individu, mais également de celles des membres de sa famille. Les principales caractéristiques familiales prises en compte sont l'âge des membres du ménage, le nombre d'adultes et d'enfants, la situation d'emploi des personnes du ménage et la présence de personnes en incapacité de travailler.

## 2.2.2 Le nouveau barème

Le *Universal Credit*, comme la majorité des prestations qu'il remplace, est une allocation différentielle : les revenus tirés d'une activité non salariée ou non indépendante sont déduits du montant de base. En revanche, comme le *Universal Credit* a été conçu de sorte à renforcer les incitations à l'emploi, les revenus tirés d'une activité salariée ou indépendante sont partiellement cumulables avec l'allocation. Au moment du déploiement initial de la prestation, ces revenus sont implicitement taxés à 65 % : 1 £ issue 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 total. Cette réduction de la prestation ne commence qu'à partir d'un seuil minimum appelé *work allowance*. Actuellement, le *Universal Credit earnings taper rate* est de 63 %<sup>5</sup>.

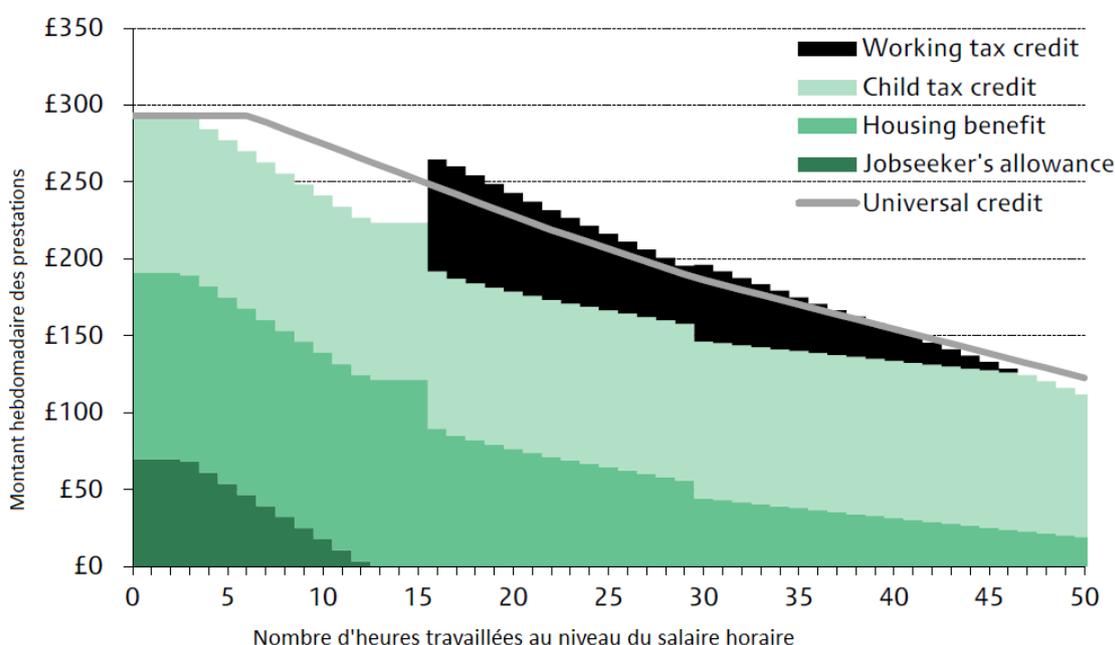
Le graphique 2.1 issu des travaux de Browne et al. (2016), représente pour le cas-type d'une famille monoparentale l'impact du *Universal Credit* en comparaison avec les prestations qu'il remplace. Le pic de prestations à 16 heures de travail issu du *Working tax credit* disparaît conduisant à une prestation plus importante pour de faibles heures travaillées, mais plus faible entre 16 et 35 heures. Le montant

---

5. Confer la page [Guidance Universal Credit work allowances](#) consultée le 30 novembre 2020.

de *Universal Credit* pour une personne sans revenu d'activité est au même niveau que le cumul des trois prestations qu'il remplace. On voit bien dans le graphique l'architecture du nouveau dispositif : un montant inchangé de prestations jusqu'au niveau du *work allowance* – qui implique 0 % de taxation implicite pour un très faible nombre d'heures travaillées – puis le retrait progressif de la prestation au taux de 65 %.

**FIGURE 2.1 – Prestations sociales selon les heures travaillées au salaire minimum (avant et après réforme du Universal Credit).**



LECTURE : Le graphique représente les montants de prestations sociales selon le nombre d'heures travaillées dans le cas d'une famille monoparentale avec deux enfants, dont l'adulte travaille au salaire minimum.

SOURCE : Browne et al. (2016), Fig 10.3, p. 238.

Le cumul entre revenus d'activité et aides sociales permet donc de diminuer le taux marginal d'imposition en cas de reprise d'emploi ou d'augmentation des heures travaillées pour les contrats à faible volume horaire, ce qui n'était pas le cas dans l'ancien système. 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).

### 2.2.3 Les autres aspects de la réforme

**Une conditionalité renforcée.** Le *Universal Credit* est caractérisé par une augmentation des exigences imposées aux demandeurs de l'allocation pour la recherche d'emploi. Au moment de la demande initiale, le demandeur prend une série d'engagements en signant un *claimant commitment*. Les bénéficiaires doivent par exemple participer à des entretiens de retour à l'emploi. Plusieurs niveaux d'engagement sont définis pour différentes catégories de bénéficiaires avec des exigences de comportement, des contrôles et des sanctions financières renforcés en cas de non-respect<sup>6</sup>.

Le seuil au-dessus duquel une personne en activité n'est plus tenue de poursuivre sa recherche d'emploi est exprimé en niveau de salaire et non plus en nombre d'heures travaillées. En cas de non-respect des heures (recherches insuffisantes, refus d'une offre d'emploi « raisonnable ») l'allocataire est sanctionné par une suspension de l'intégralité de son *Universal Credit* qui intègre désormais les allocations logement. A cet égard, la réforme du *Universal Credit* entraîne une forme d'activation des dépenses de protection sociale qui n'entrent habituellement pas dans le champ des politiques de l'emploi (famille et logement).

**Un guichet unique en ligne.** La réforme du *Universal Credit* a pour objectif d'améliorer la lisibilité du système de prestations sociales pour les bénéficiaires. L'unification des barèmes des prestations doit permettre aux bénéficiaires de l'allocation unique de mieux comprendre les aides qu'ils perçoivent et d'anticiper leurs montants. L'allocation unique doit permettre une gestion simplifiée des démarches à la fois pour l'« utilisateur » et pour l'administration en charge de la prestation (le DWP) : elle doit répondre à la fois à une logique d'attribution automatique des droits sociaux et de dématérialisation des demandes. Les nouvelles demandes de

---

6. Ces exigences sont analysées dans plusieurs rapports, notamment National Audit Office (2013) et Department for Work and Pensions (2015b).

*Universal Credit* ainsi que la gestion de ses bénéficiaires se font exclusivement via une plate-forme unique en ligne.

**Un paiement mensuel.** Le passage au *Universal Credit* entraîne le passage à un seul paiement mensuel standard sur le compte bancaire du ménage éligible. Les prestations remplacées par cette nouvelle prestation pouvaient en effet conduire à des versements hebdomadaires, bimensuels, quadrimestriels, ou mensuels, sous la forme de chèques ou de versements en nature.

**Versement unique par famille.** Introduction d'un modèle de bénéficiaire unique au sein d'un couple : la prestation de *Universal Credit* est versée sur un seul compte bancaire, alors que les dispositifs précédents pouvaient être alloués à chacun des membres du couple.

**La fin du tiers-payant des allocations logement.** Dans l'optique de responsabiliser les locataires, la transition de l'allocation logement (*Housing Benefit*) vers le *Universal Credit* prévoit le versement de l'allocation au locataire plutôt qu'au bailleur (privé ou social). Toutefois, pour les personnes en grande difficulté, le versement direct de l'allocation au bailleur est maintenu comme c'est le cas pour le *Housing Benefit*.

**Renforcement de la condition de patrimoine.** La nouvelle allocation est offerte sous condition d'un patrimoine (hors résidence principale) de moins de 25 000 £. Il s'agit d'une extension de cette condition sur le montant du patrimoine, qui ne s'appliquait auparavant qu'à l'allocation chômage non contributive.

**Une transition progressive.** Par ailleurs, afin d'éviter des perdants à la réforme dans la période de mise en place du nouveau système, un dispositif de soutien complémentaire transitoire a été instauré pour garantir l'absence de perte de revenus

des ménages déjà bénéficiaires des prestations antérieures au *Universal Credit*.

## CHAPITRE 3

# LA DIFFICILE MISE EN PLACE DE LA RÉFORME

La réforme du *Universal Credit* amène une très imposante transformation du système britannique de prestations sociales. Pour autant, sa mise en place a été des plus chaotique, frôlant la catastrophe industrielle, et manquant de peu d'être abandonnée. Selon les mots de Nicholas Timmins qui fait le récit de la réforme jusqu'en 2016 : « *everything that could go wrong did go wrong – and that is scarcely an exaggeration* » (Timmins, 2016).

Plusieurs aspects méritent d'être ici détaillés : les fortes réductions des dépenses sociales (première section), les divisions au sein du gouvernement sur l'opportunité de la réforme (deuxième section), les difficultés de développement d'un nouveau système d'information de gestion des bénéficiaires (troisième section), le report régulier du déploiement définitif de l'allocation et l'augmentation des coûts associés (quatrième section) et les difficultés de versement de l'allocation aux bénéficiaires (cinquième section).

### 3.1 La réduction drastique des dépenses sociales

La réforme de *Universal Credit* doit être rapportée au contexte de réduction globale des dépenses de prestations sociales décidées par le gouvernement britannique. La priorité immédiate du gouvernement au sortir de la crise des *Subprimes* est la réduction du déficit budgétaire. Une série de réformes partielles sont ainsi mises en place au début des années 2010 dans cet objectif mais également dans le but de compenser les coûts anticipés de la transition de l'ancien vers le nouveau système de prestations sociales<sup>1</sup>. Lors du budget 2015 ces réductions de dépenses sociales sont augmentées de façon majeure, et représentent une importante réduction de dépenses, de l'ordre de 0,6 % du revenu national. Selon le jugement du directeur de l'IFS de l'époque, il s'agit des réductions de dépenses sociales les plus importantes depuis l'après-guerre.

**Les coupes budgétaires dans les dépenses sociales.** Parmi ces réductions, figure la réduction d'un milliard de livres sterling de l'allocation destinée aux personnes porteuses de handicap (*Disability Living Allowance*) qui apparaît comme un compromis pour maintenir la réforme du *Universal Credit* sur la table (d'après Timmins (2016)). Le secteur du logement est également très touché par ces réductions : les allocations logement sont fortement diminuées et en 2013, la controverse de la "*bedroom tax*" éclate. Cette pénalité de sous-occupation concerne les bénéficiaires des allocations logement vivant dans des logements sociaux : leur montant d'allocation logement est en effet réduit de 14 % dès lors qu'ils vivent dans un logement ayant une chambre de libre. Par ailleurs, l'indexation des prestations en faveur des personnes en âge de travailler est dans un premier temps moins généreuse (elle est basée sur un indice des prix à la consommation moins favorable à celui qui était

---

1. Le DWP estime que la meilleure lisibilité du système engendrera un coût supplémentaire de 2,6 milliards de livres sterling par an en raison d'un taux de recours beaucoup plus élevé que celui des prestations remplacées. Par ailleurs, les coûts de mise en œuvre ont été estimés à 2 milliards de livres sterling.

utilisé par le passé). Dans un deuxième temps à partir de 2012, le taux annuel de réévaluation est limité à 1 %. Dans un troisième temps, c'est un gel du montant nominal des prestations qui est annoncé pour une période de quatre ans en 2016 (Timmins, 2020). En parallèle, des maxima sont également introduits pour le cumul des différentes allocations qu'un ménage peut percevoir sur une année (*welfare cap*). Enfin, en plus du durcissement des contrôles de recherche d'emploi et des sanctions associées<sup>2</sup>, la réforme du *Universal Credit* met en place un test destiné à évaluer la capacité à travailler des bénéficiaires de l'allocation pour inaptitude (*Employment Support Allowance*) et à conserver leur montant d'ESA ou à migrer vers une allocation de *Universal Credit* moins généreuse.

Au total, toutes ces mesures doivent conduire à une réduction des dépenses de sécurité sociale de 12 milliards de livres par an d'ici la fin du gouvernement de coalition. Il est à noter que les bénéficiaires des pensions de retraites sont protégés de ces mesures de réduction des dépenses sociales par un mécanisme de *triple lock*, introduit en 2010 par le gouvernement de coalition. Ce système de « verrou » garantit que la pension de base versée par l'État augmente au minimum de 2,5 %, ou du taux d'inflation ou en fonction de la croissance du salaire moyen, selon le taux le plus élevé des trois.

## 3.2 Un gouvernement divisé sur l'opportunité de la réforme

### 3.2.1 Une réforme qui divise le gouvernement

La réforme du *Universal Credit* n'a pas fait l'objet d'une forte discussion pendant la campagne électorale de 2010 pour la bonne raison que le projet ne figure ni dans le programme des Conservateurs, ni dans celui des Libéraux démocrates,

---

2. Cette approche par les sanctions a été largement assouplie depuis (Timmins, 2020).

qui se rejoignent dans un gouvernement de coalition. La réforme est portée par le ministre du Travail, M. Iain Duncan Smith, mais n'est pas soutenue par le ministre des finances, M. George Osborne. Ce dernier a pour objectif premier de réduire la dépense publique pour réduire le déficit et financer des baisses d'impôts, et le projet du *Universal Credit* apparaît comme un obstacle à cet objectif. Cette opposition politique se traduit aussi par une rivalité au sein de l'administration britannique, entre le ministère des finances (*Her Majesty's Treasury*) et le ministère du Travail (*Department for Work and Pensions*).

### **3.2.2 Une réforme qui divise l'administration**

Pour bien comprendre les enjeux administratifs derrière le projet du *Universal Credit*, il faut rappeler qu'une partie importante du problème derrière la multiplicité des prestations est le fait qu'elles sont gérées par différentes administrations. Lors de la création des crédits d'impôt (*Working Tax Credit*, et *Child Tax Credit*) sous le gouvernement du *New Labour*, le chancelier de l'époque, M. Gordon Brown, avait octroyé la gestion des dispositifs de soutien aux bas revenus au *HM Treasury*, alors même que les prestations sociales étaient elles gérées par le DWP. La réforme du *Universal Credit* est donc perçue comme un juste retour pour le DWP de pouvoir montrer sa capacité à gérer l'ensemble des aides sociales en direction des ménages à bas revenu. Le ministère des finances n'a pas caché son hostilité à la mise en place de cette réforme, jugeant qu'elle était infaisable, refusant à répétition des financements pour le DWP, et insistant au contraire pour une baisse forte des ressources dédiées à son fonctionnement.

### **3.2.3 Le contour évolutif de la réforme**

Une des difficultés dans l'étude de la réforme du *Universal Credit* est que son contenu a changé à plusieurs reprises et s'est progressivement éloigné des concep-

tions initiales. La principale modification du dispositif a consisté à réduire ses aspects d'incitation à la reprise d'emploi :

- le taux de dégressivité des prestations visait originellement à un taux marginal d'imposition de 51 %, contre 65 %, puis 63 % dans la mise en place de la réforme. L'aspect incitatif au travail s'en trouve réduit d'autant.
- le niveau de revenu sans abattement était initialement prévu pour un mi-temps au salaire minimum et a été réduit à 5-10 heures par semaine.

L'essentiel de ces modifications a été mu par un souci de réduire les dépenses du nouveau dispositif. Le coût estimé de la réforme du *Universal Credit* s'élevait initialement à 100 Md£ par an en régime permanent, soit 2,3 Md£ de dépenses supplémentaires (modification des règles d'éligibilité et accroissement du taux de recours) et 2,2 Md£ d'économies (réduction de la fraude et des erreurs de versement), soit un coût net négligeable en comparaison des sommes en jeu.

## **3.3 La mise en place d'un nouveau système d'information**

### **3.3.1 Trois années chaotiques (2010-2013)**

Le calendrier initial prévoyait une phase de préparation entre 2010 et 2013, pour un lancement de la nouvelle prestation en octobre 2013. Le déploiement total de la prestation sur tout le territoire et pour tout type de ménages éligibles devait aboutir en quatre années (à la fin de 2017). Entre 2010 et 2013, la tâche de lancer un nouveau système d'information capable de gérer les changements réguliers de situations de millions d'utilisateurs du *Universal Credit* revient au DWP. Alors que le ministère avait l'habitude de gérer ses projets de systèmes d'informations avec des gros contrats pluri-annuels avec des fournisseurs externes, le gouvernement britan-

nique choisit de modifier l'approche générale de l'administration en favorisant des plus petits projets (méthode agile) permettant d'atteindre des plus petits objectifs plus rapidement. Le récit des difficultés rencontrées a fait l'objet d'études, comme cas d'école de l'échec de la gestion d'un large projet (Timmins, 2016). A la fin 2013, il était devenu clair qu'il était impossible de mettre en place le *Universal Credit* dans les délais initiaux en raison de l'incapacité de mettre au point un système d'information adapté.

### **3.3.2 Une administration en surcharge**

En parallèle de la réforme du *Universal Credit*, d'autres réformes de grande ampleur sont également au programme du ministère chargé de sa mise en œuvre : 33 actions réparties en 12 programmes majeurs sont prévues parmi les activités du DWP pour les années budgétaires 2012 à 2015. Tout en introduisant plusieurs grands dispositifs<sup>3</sup>, le ministère est contraint de réduire fortement ses frais administratifs et de fonctionnement afin de respecter les engagements pris lors des différents *Spending Review* du début des années 2010. Le ministère réduit ses frais de fonctionnement de 2,7 milliards de livres sterling entre 2009-2010 et 2014-2015. Il prévoit de réduire les coûts de 565 millions de livres sterling supplémentaires en 2015-2016, afin de respecter les engagements pris lors du récent examen des dépenses.

### **3.3.3 La reprise à zéro (*reset*) du programme (2013)**

À l'issue des recommandations des membres de l'autorité dédiée à l'étude des grands projets (*Major Projects Authority*), le DWP travaille pendant 13 semaines

---

3. Le DWP est chargé de mettre en œuvre à cette époque d'autres réformes majeures comme par exemple celle du *Benefit Cap* (qui consiste à limiter le montant annuel de prestations versées par l'État auquel un ménage peut prétendre) ou l'introduction d'une nouvelle allocation (*Personal Independence Payments*) versée sans condition de ressources et destinée à aider les adultes à faire face aux coûts liés à la vie avec un problème de santé de longue durée ou un handicap.

à un “reset” complet du programme. Celui-ci prévoit la mise en place d’un projet pilote limité (“*pathfinder*”), la transition vers le nouveau système devant se faire par étapes (initialement prévues entre 2013 et 2020). Le pilote consiste à proposer dans un premier temps l’allocation à un nombre très limité de catégories de ménages, ne couvrant ainsi que les demandes de *Universal Credit* très simples, pour un petit nombre de territoires pilotes et comportant des fonctionnalités informatiques très limitées. Le lancement de cette expérimentation pilote en 2013 doit permettre au DWP de tester le comportement des demandeurs, notamment leur compréhension du guichet unique en ligne.

La conduite du projet est également modifiée à la suite du *reset* de 2013. Le DWP décide de développer deux services en parallèle (*Twin-track approach*) pour aboutir au guichet unique :

1. Le service en direct (*live service*, dont la suppression était prévue en 2019) : celui-ci est ouvert à des types de demandeurs limités, utilisant des ressources informatiques développées avant le *reset* de 2013.
2. La solution numérique de long terme (*full service*) : développement (et test) d’un nouveau « service complet » numérique offrant plus de fonctionnalités que le service en direct. Il permet notamment aux demandeurs de faire des demandes en ligne et de communiquer avec un coach de travail et un gestionnaire de dossier via un journal en ligne.

Cette double approche est jugée par le *National Audit Office* (NAO<sup>4</sup>) comme étant plus coûteuse que d’attendre le service numérique complet. C’est en grande partie la duplication des systèmes qui conduit à une hausse continue des coûts de déploiement de l’allocation unique.

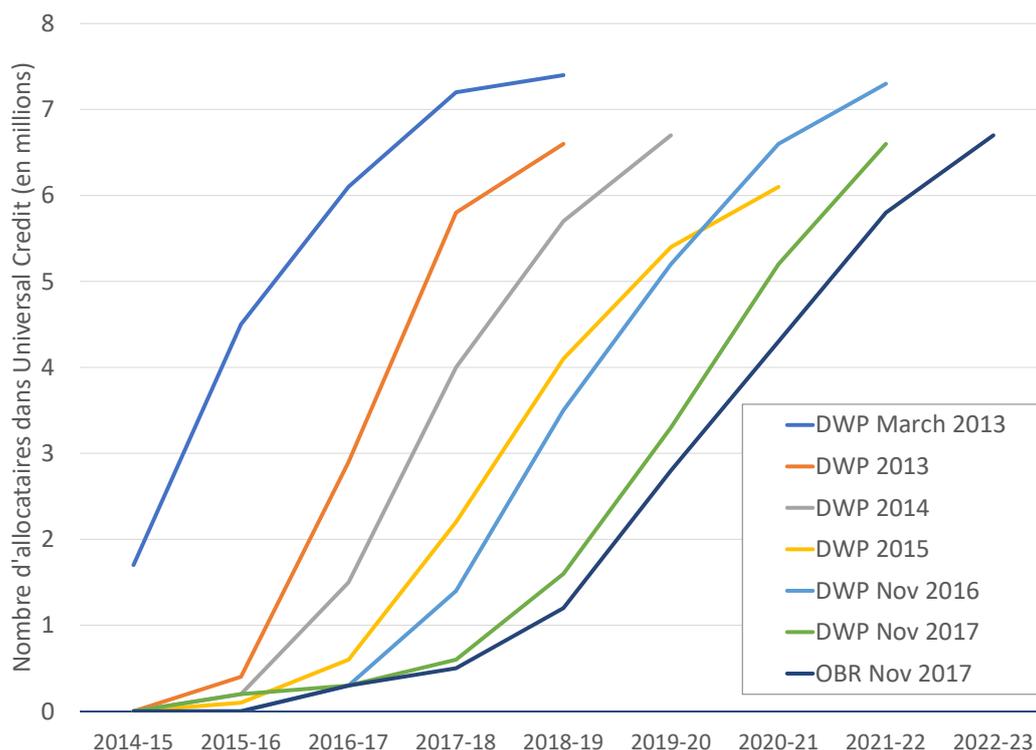
---

4. Le NAO est un organe parlementaire indépendant au Royaume-Uni chargé de contrôler les ministères du gouvernement central, les agences gouvernementales et les organismes publics non ministériels. Le NAO effectue également des audits d’optimisation des ressources (*value for money*, VFM) dans l’administration des politiques publiques.

### 3.3.4 Un calendrier impossible à tenir

Le livre blanc (novembre 2010) présente un calendrier de mise en œuvre de la réforme très ambitieux – de 2013 à 2017 – très rapidement jugé comme irréaliste par de nombreux observateurs<sup>5</sup>. Le *reset* de 2013 repousse à 2020 le calendrier de déploiement de la nouvelle prestation, et progressivement ce calendrier est lui-même reporté à 2024, comme le montre les projections successives réalisées par l’*Office for Budget Responsibility* (OBR), le haut-conseil des finances publiques britannique ou par le National Audit Office (cf. Fig. 3.1).

FIGURE 3.1 – Calendrier successif de déploiement du *Universal Credit*.



LECTURE : Le graphique présente le déploiement du *Universal Credit* en termes de nombre d’allocataires concernés selon les différentes estimations du *Department for Work and Pensions* (DWP) et de l’OBR l’*Office for Budget Responsibility* (OBR).  
SOURCE : NAO - Rolling out Universal Credit (2018).

5. Le calendrier originel est qualifié de “*pretty insane*” par des observateurs du dossier (Timmins, 2016).

En février 2020, avant le début de la crise sanitaire liée à l'épidémie de la Covid-19, le DWP estime que le déploiement total du dispositif sera achevé à l'horizon de 2024-2025. Ceci correspond à une nouvelle prolongation des délais de mise en œuvre définitive du dispositif qui entraîne une augmentation de 44 % du coût de mise en œuvre (passage de 3,2 milliards de £ à 4,6 milliards de £). En mars 2020, ces coûts sont une nouvelle fois réévalués. Il s'agit de compenser l'augmentation du coût du processus de migration des anciennes prestations vers la nouvelle allocation (*Move to Universal Credit*) et de maintenir le *full service* jusqu'en 2024-2025 (au lieu de 2022). En outre, le coût net prévu pour faire fonctionner l'allocation unique parallèlement aux prestations qu'elle remplace jusqu'en 2024-25 augmente aussi, principalement car on s'attend à ce que davantage de demandeurs restent sur les systèmes existants plus longtemps (annulation des économies réalisées pendant la période précédente).

Le DWP prévoit de réévaluer une nouvelle fois ces coûts ainsi que le calendrier de déploiement de l'allocation une fois que les impacts de la crise sanitaire sur le marché du travail pourront être mieux appréhendés.

### 3.3.5 Des délais de versements importants

Le délai entre la demande initiale et le premier paiement du *Universal Credit* a fait l'objet de critiques récurrentes de la part des observateurs de la réforme. En pratique, le montant de l'allocation est calculé sur la base d'une période d'évaluation (*assessment period*) correspondant au mois précédant la première demande. Le délai entre cette demande et le premier versement est d'au minimum cinq semaines en raison d'une série de vérifications effectuées par le ministère durant la période d'évaluation (identité et éligibilité du bénéficiaire). Ce délai est bien plus long que celui qui permet d'obtenir les prestations remplacées par le *Universal Credit* car les prestations fusionnées ne font pas l'objet de cette série de vérifications.

Les délais de paiement pour les nouveaux demandeurs se sont considérablement améliorés au cours du temps. En janvier 2017, à peine la moitié des nouvelles demandes étaient payées intégralement et dans les délais. En juillet 2019, 89 % des demandes sont payées intégralement et 93 % avaient reçu au moins un paiement partiel, dans les délais impartis (National Audit Office, 2018, 2020; Timmins, 2020). Environ 6 % des ménages attendent 11 semaines ou plus le paiement total de leur allocation en 2019. La plupart des délais sont liés à un défaut de pièces dans le dossier initial des demandeurs et concernent majoritairement le test de capacité à travailler (*Work Capability Assessment*) ou la preuve de résidence principale (*Habitual Residency Test*). Pour ces raisons, les ménages qui connaissent des retards de paiement sont aussi souvent ceux qui sont les plus vulnérables (demandes complexes, éligibilité à plusieurs anciens dispositifs). Ces ménages vulnérables sont aussi ceux qui n'ont pas les compétences numériques requises pour effectuer les démarches en ligne ou venir à des rendez-vous. Pour autant, la majorité des ménages faisant une demande simple (cas de personnes qui travaillent avec un faible revenu) disent trouver le processus relativement simple (National Audit Office, 2020).

Le ministère du travail, très critiqué dans les années 2015-2017 pour ne pas avoir reconnu les difficultés financières subies par les allocataires du *Universal Credit* (arriérés de loyer, dette), a mis en place un système d'aide qui semble efficace. Les demandeurs peuvent demander des avances, et recevoir jusqu'à 100 % du montant de l'allocation<sup>6</sup>. Les bénéficiaires de l'ancien système peuvent également continuer à percevoir certaines prestations dans l'attente du premier versement de l'allocation. Au cours des six mois précédant février 2020, 57 % des ménages faisant une nouvelle demande de *Universal Credit* a reçu une avance. L'enquête menée par le ministère auprès des demandeurs en 2018 a révélé que la principale raison pour laquelle les demandeurs ont choisi de ne pas prendre d'avance était qu'ils « ne

---

6. Ces avances sont remboursables au DWP par le biais de réductions des futurs paiements de *Universal Credit*. A ce propos, Timmins (2020) suggère la mise en place d'un *welcome grant* ciblant les nouveaux demandeurs ou ceux précédemment éligibles aux crédits d'impôts.

voulaient pas » (40 %). Une recherche plus large a révélé que l'une des principales raisons pour lesquelles les gens ne demandaient pas d'avance était la crainte de ne pas pouvoir effectuer les remboursements et d'accumuler des dettes ((National Audit Office, 2020)).

### 3.4 La réforme au temps de la crise sanitaire

La crise sanitaire a entraîné un choc profond sur le marché du travail britannique, dont l'une des conséquences est l'augmentation du nombre de demandeurs de prestations sous condition de ressources et l'augmentation des droits parmi les demandeurs existants. Dans son scénario central, l'*Office for Budget Responsibility* prévoit que ces effets augmenteront les dépenses de prestations de 25 milliards de livres sterling en 2020-21 ; le scénario optimiste faisant état d'une hausse de 17 milliards de livres sterling.

#### 3.4.1 Le dispositif *Universal Credit* semble adapté à la crise

Le nombre de familles demandant l'allocation *Universal Credit* est passé de 2,6 millions en février 2020 à 4,2 millions en mai<sup>7</sup>. Le système du *Universal Credit*, et en particulier son caractère automatique, entièrement digitalisé, a permis une expansion extrêmement rapide du nombre d'allocataires, sans délai excessif sur les versements aux familles. Cette bonne résilience du système face à la crise conduit aux premiers commentaires réellement positifs sur le dispositif. Pour Nick Timmins, comme pour Mike Brewer, il ne fait aucun doute que l'ancien système n'aurait pas pu gérer une augmentation aussi soudaine d'allocataires potentiels – un million supplémentaire les deux premières semaines de confinement<sup>8</sup>.

---

7. Les données les plus récentes concernant le nombre de demandeurs peuvent être consultées sur le site du gouvernement britannique [\[lien\]](#).

8. Voir N. Timmins « Coronavirus is giving Universal Credit its moment in the sun », avril 2020 ; « Credit where it is due : Universal Credit during the coronavirus lockdown », IfG Comment, mai 2020.

**Des modifications temporaires du *Universal Credit*.** Le gouvernement a annoncé plusieurs extensions temporaires du système d'aide sociale, notamment l'augmentation de l'allocation standard du *Universal Credit* d'environ 1 000 £ par an, la suspension du plancher de revenu minimum (*minimum income floor*) et l'augmentation du montant maximum de l'aide au logement pour les locataires privés. Au total, ces mesures temporaires (y compris les modifications connexes apportées à l'ancien système de prestations) ont coûté 9 milliards de livres sterling supplémentaires. Entre l'augmentation des dépenses dues à la faiblesse économique sous-jacente et les augmentations temporaires des prestations sociales cette année, les dépenses de prestations en faveur des personnes en âge de travailler atteindront 7 % du revenu national, soit le niveau le plus élevé jamais enregistré depuis 1979 (Bourquin et Waters, 2020).

### **3.4.2 Débat sur l'opportunité de rendre ces changements permanents**

À la suite des mesures temporaires annoncées par le gouvernement, plusieurs voix se sont fait entendre pour les rendre en partie permanente. Ces recommandations viennent essentiellement du fait que les baisses des prestations sociales depuis 2010 ont conduit à un niveau particulièrement faible du soutien au bas revenus.

L'IFS a analysé dans son Green Budget 2020, le coût et les effets de rendre permanent ces mesures temporaires (Bourquin et Waters, 2020). Ainsi, le coût de rendre permanente l'augmentation de 1 000 livres de l'allocation du *Universal Credit* coûterait 6,6 milliards de livres et bénéficierait très largement aux familles pauvres et à revenu modeste. Mais même avec cette augmentation substantielle, le soutien aux bas revenus resterait inférieur au Royaume-Uni à la situation moyenne dans l'Union Européenne.

La suspension du seuil de revenu minimum (qui doit courir jusqu'au mois de

septembre 2021), qui impliquait des montants plus faibles de *Universal Credit* pour les indépendants, invite à une discussion sur sa réforme après 2021<sup>9</sup>. Trois options de réforme du seuil de revenu minimum sont discutées dans la dernière publication du *Green budget* (Bourquin et Waters, 2020). La première consisterait à supprimer définitivement ce seuil, ce qui bénéficierait très largement aux ménages les plus pauvres mais alourdirait les dépenses d'un 1,4 milliards de livres. Cependant, la suspension totale de ce plancher pourrait avoir des coûts en termes d'efficacité et d'équité si bien qu'une deuxième option pourrait consister à mettre en place, pour une durée définie, une période de suspension pour les travailleurs indépendants. La troisième option, qui consiste à revenir à la pratique en vigueur avant la crise sanitaire, conduirait à une très forte baisse des revenus des indépendants d'un mois à l'autre.

La dernière mesure temporaire du gouvernement a été d'augmenter le supplément logement en revalorisant celui-ci sur les loyers moyens localisés. L'IFS estime que rendre pérenne une telle mesure rajouterait 1 milliard de livres au montant du *Universal Credit*.

---

9. Cette mesure a été récemment prolongée ; la suspension du seuil de revenu minimum devait en effet s'arrêter initialement en avril 2021. Elle concerne environ 450 000 ménages, qui bénéficieront en moyenne de 3 200 livres sterling par an (pour un coût total pour le gouvernement d'environ 1,4 milliard de livres sterling). Le seuil de revenu minimum touche en effet de manière disproportionnée certains travailleurs indépendants bénéficiaires du *Universal Credit*. Avant la mesure de suspension, les revenus des indépendants étaient "traités" comme s'ils percevaient le salaire minimum à temps plein même s'ils déclaraient gagner moins. Leur montant d'allocation de *Universal Credit* était donc de fait très inférieur à ce que leur revenu pouvait leur permettre de réclamer.



## CHAPITRE 4

# LES ÉVALUATIONS PRÉLIMINAIRES DE LA RÉFORME

Au vu du contour mouvant de la réforme, d'une montée en charge lente et très progressive, il n'existe à ce jour que des évaluations partielles du *Universal Credit*. Ce chapitre vise à faire le bilan des différentes évaluations conduites à différentes étapes de mise en œuvre du dispositif tout en soulignant leur caractère provisoire. Les effets redistributifs de la réforme (caractérisation des gagnants et des perdants, montant des gains et pertes associés) sont exposés dans une première section. L'effet du renforcement des incitations financières au travail est présenté à partir d'évaluations *ex ante* ou d'évaluations d'impact produites à des niveaux locaux dans une deuxième section. La fin du tiers-payant des allocations logement a été peu évalué et les résultats présentés dans une troisième section repose sur un expérimentation menée par le gouvernement britannique en 2012.

## 4.1 Effets redistributifs

En remplaçant un système de six dispositifs de soutien aux ménages à bas revenus par une allocation unique, la réforme du *Universal Credit* ne pouvait manquer de créer des gagnants et des perdants, d'autant plus que la réduction de l'enveloppe budgétaire globale impliquait déjà des pertes pour les ménages bénéficiaires des anciennes prestations sociales. Les travaux d'analyse des effets redistributifs ont été réalisés par les chercheurs de l'IFS avec trois publications, l'une au lancement de la réforme sur la base des premières annonces (Hood et Norris Keiller, 2016), une autre avant le déploiement du dispositif (Browne et al., 2016) et une autre plus récente reposant sur le système tel qu'il était en place en 2018-2019 avant la crise de la Covid-19 (Brewer et al., 2019). Nous nous appuyons sur cette dernière analyse pour présenter les effets redistributifs les plus précis à la date d'écriture de ce rapport, mais il est important de garder à l'esprit que les mesures prises en 2020 peuvent modifier substantiellement ces impacts redistributifs. Ajoutons également que ces effets redistributifs ne prennent pas en compte les mesures transitoires qui ont en pratique conduit à aucune réduction d'allocation pour les ménages déjà bénéficiaires d'anciennes allocations.

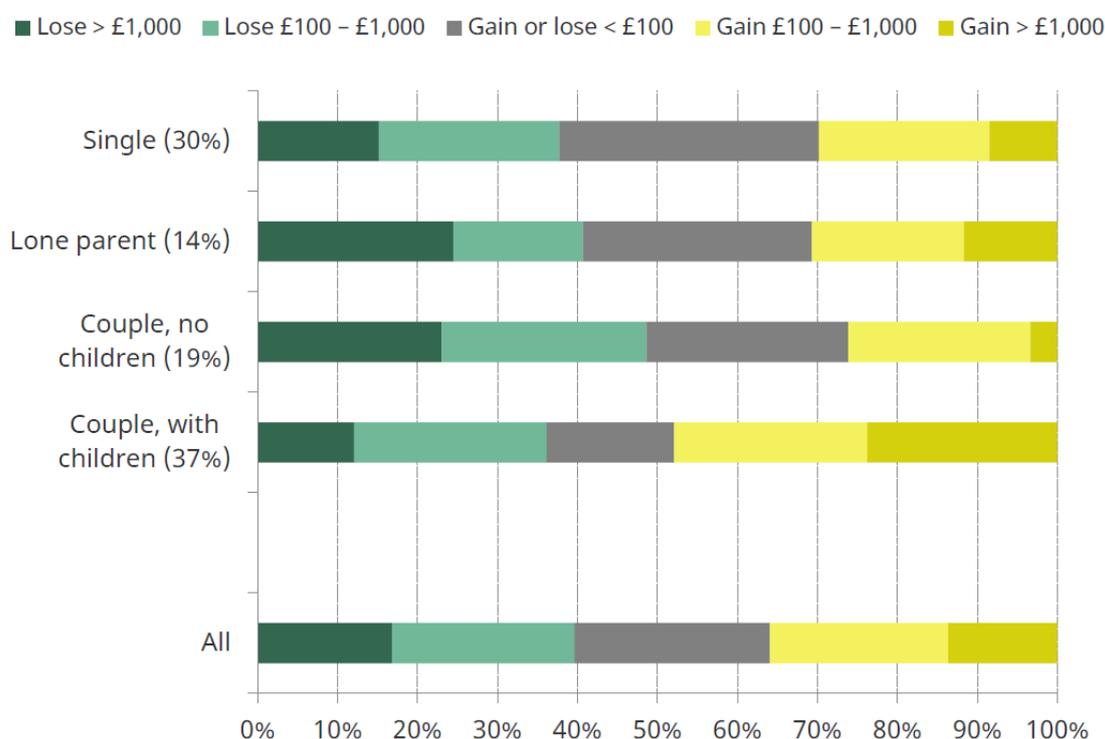
Pour bien comprendre les mécanismes redistributifs en cause, il est nécessaire d'avoir à l'esprit le fait que, pour les ménages sans revenu d'activité, le *Universal Credit* ne modifie pas le montant des prestations reçues, le montant socle correspondant au montant des prestations remplacées. L'essentiel des gains et des pertes vient du fait que le nouveau dispositif est réduit en fonction des revenus d'activité selon un même taux. Cela implique que les gagnants et les perdants sont essentiellement des ménages avec des revenus d'activité.

Les ménages locataires sont plus généralement gagnants à la réforme, le taux de dégressivité de la nouvelle prestation étant plus faible que ce qui existait auparavant avec la double réduction des allocations logement (*Housing Benefit*) et des

crédits d'impôt. À l'inverse, les ménages propriétaires occupant qui bénéficiaient d'un taux de dégressivité des prestations plus faible sont plus souvent perdants nets du nouveau dispositif.

Brewer et al. (2019) ont appliqué leur modèle de microsimulation TAXBEN à des données d'enquête britanniques, les données de *Understanding Society, the UK Household Longitudinal Study (UKHLS)*, une enquête représentative des ménages britanniques couvrant la période 2009–10 à 2016–17. L'avantage de ces données est de pouvoir suivre en panel les ménages pendant huit ans, et ainsi mesurer un effet de long terme de la réforme en comparant huit années de revenus de ces ménages sous l'ancien système de prestations et sous le régime du *Universal Credit*.

**FIGURE 4.1 – Gains et pertes parmi les ménages recevant des prestations sociales – selon le type de ménage (en 2019).**



LECTURE : Le graphique représente la distribution des pertes et gains moyens annuels entre l'ancien système de prestations sociales et le *Universal Credit*.

SOURCE : Brewer et al. (2019), Fig 3, p. 13.

Le graphique 4.1 présente la distribution des pertes et des gains annuels dus

à la réforme au sein des ménages recevant des prestations sociales. Les transferts sont importants entre ces ménages : 17 % expérimentent une perte de plus de 1 000 £, quand 14 % bénéficient d'un gain de plus de 1 000 £. Si les couples avec enfants sont plus souvent des bénéficiaires nets, les familles monoparentales sont majoritairement perdantes. Les gains importants proviennent essentiellement de gains pour les ménages locataires.

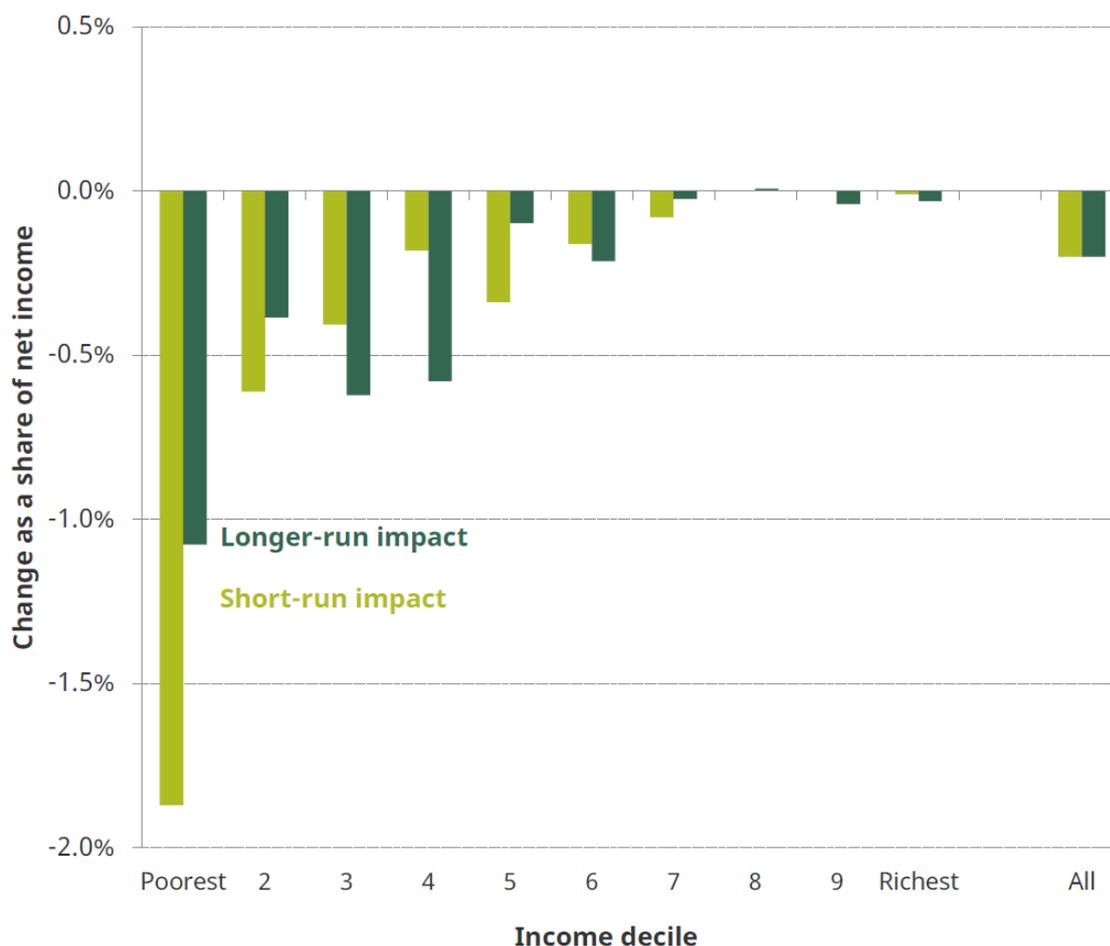
Les effets redistributifs de la réforme sont régressifs, c'est-à-dire qu'en moyenne les ménages les plus pauvres sont plus affectés par une perte de leur revenu disponible. Le graphique 4.2 présente ces effets redistributifs en distinguant les effets de court terme – sur le revenu courant – des effets de long terme en simulant l'impact du *Universal Credit* sur huit ans de revenu des ménages britanniques. L'effet redistributif de long terme est moins concentré sur les plus pauvres et touche plus des ménages avec des revenus d'activité appartenant aux dixièmes 3 et 4 de la population, c'est-à-dire des ménages modestes (en-dessous du revenu médian) mais au-dessus du seuil de pauvreté.

Brewer et al. (2019) expliquent ces effets par le fait qu'une partie des ménages durablement en situation de pauvreté sont touchés négativement par la réforme du *Universal Credit*, notamment les ménages en situation de handicap qui ont vu une réduction parfois importante de leurs prestations sociales. À l'inverse, une partie des ménages plus fortement touchés par la réforme – les ménages propriétaires ou les ménages avec du patrimoine financier – sont moins sujets à rester de façon durable en situation de pauvreté.

## **4.2 Effets sur les incitations au travail**

Un des objectifs affichés de la réforme du *Universal Credit* était de réduire les trappes à pauvreté et d'offrir de meilleures incitations au travail. Les évaluations sont à ce jour encore limitées, mais on peut se reposer sur des évaluations *ex ante*

FIGURE 4.2 – Impact du *Universal Credit* sur le revenu disponible – à court et long terme (selon le dispositif en place en 2019)



LECTURE : Le graphique représente la variation de revenu disponible entraîné par la réforme de *Universal Credit* par dixième de la population – les 10 % les ménages les plus pauvres à gauche, et les 10 % les ménages les plus riches à droite. L'analyse distingue l'effet de court terme en vert clair (selon le revenu courant) et l'effet de long terme en vert foncé (reposant sur les revenus moyens des ménages sur une période de huit ans).

SOURCE : Brewer et al. (2019), Fig 7, p. 20.

qui ont quantifié la modification des incitations financières au travail, et sur les premiers résultats d'évaluation *ex post* sur l'emploi, réalisés par le DWP sur les localités pilotes qui ont expérimenté en premier le nouveau dispositif.

Browne et al. (2016) ont ainsi mesuré sur données représentatives de la population britannique, et avec l'aide du modèle de microsimulation TAXBEN de l'IFS, les changements d'incitation à être en emploi – *participation tax rate (PTR)* qui mesure le gain financier entre une situation sans revenu d'activité et un retour à l'emploi – et les incitations à la progression salariale ou *effective marginal tax rate (EMTR)* –

le taux marginal d'imposition en cas d'augmentation du revenu pour les personnes en emploi.

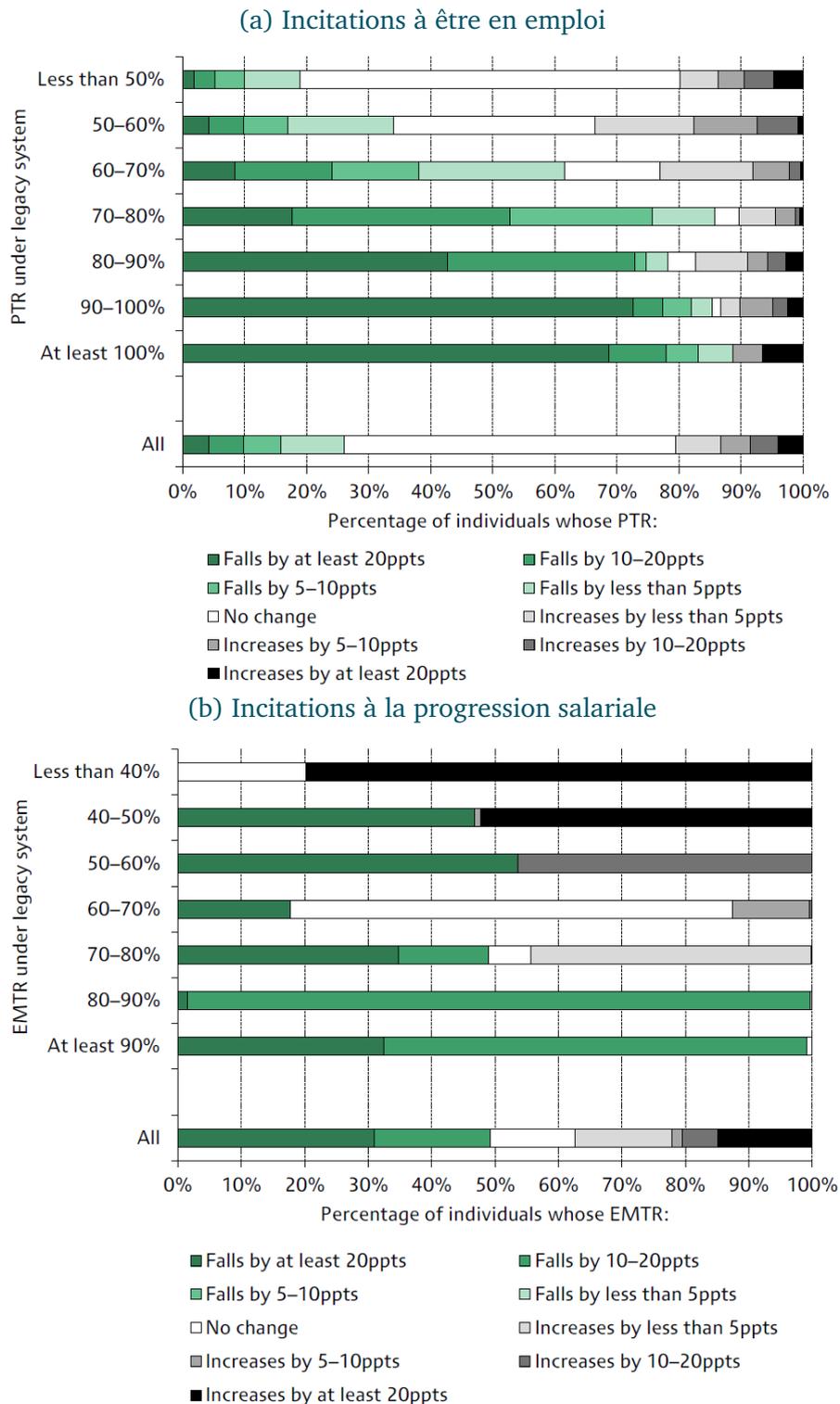
Les principaux résultats de ces analyses sont représentés dans le graphique 4.3. Le panel (a) présente la distribution des modifications d'incitation à être en emploi (variation du PTR) selon le niveau avant réforme. Les barres vertes représentent des baisses du PTR – donc une augmentation des incitations à l'emploi – quand les barres noires des augmentations de PTR (des baisses d'incitation à l'emploi). De façon assez nette, la réforme du *Universal Credit* réduit de manière relativement importante les cas de forte désincitation à l'emploi : les ménages qui faisaient face à des PTR supérieurs à 70 % avant la réforme voient en grande majorité leurs incitations financières s'améliorer. À l'inverse, les ménages qui avaient des PTR plus faibles (de l'ordre de 50 à 60 %) sont plus nombreux à voir les incitations inchangées, voire dégradées.

Le panel (b) du graphique 4.3 présente une analyse similaire pour les incitations à la progression salariale avec les modifications d'EMTR. Là encore, le diagnostic est similaire avec une baisse des taux marginaux très élevés – les taux supérieurs à 80 % disparaissent – mais des augmentations de taux marginaux sont majoritaires pour les ménages qui disposaient avant réforme de taux inférieurs à 50 %.

La réforme du *Universal Credit* a donc bien consisté en un renforcement des incitations financières à l'emploi, quand bien même les modifications du dispositif mis en place ont réduit celles-ci par rapport au projet initial. Néanmoins, en réduisant les taux d'imposition les plus élevés, le dispositif n'a pas un impact uniforme sur les incitations financières : la simplification effectue une forme de lissage des incitations au travail en réduisant les situations extrêmes (de forts et faibles taux marginaux d'imposition).

En ce qui concerne les évaluations *ex post*, elles restent limitées, à la fois parce qu'elles ne concernent qu'un nombre très réduit de localités ayant expérimenté le *Universal Credit*, mais aussi parce que le public touché par la mise en place du

FIGURE 4.3 – Effets du *Universal Credit* sur les incitations au travail



LECTURE : Ce graphique présente la distribution des variations d'incitation au travail engendré par la réforme du *Universal Credit*. Le panel (a) présente les variations de PTR dues à la réforme en fonction de la situation pré-réforme, et le panel (b) présente une analyse similaire pour le taux marginal d'imposition, l'EMTR.

SOURCES : Browne et al. (2016) Fig. 10.9 et Fig. 10.12 pp. 251 et 253.

dispositif correspondait aux cas les plus simples (célibataires, sans enfants).

Les papiers du Department for Work and Pensions (2015a, 2017) présentent les résultats d'évaluation d'impact sur les dix localités expérimentales (*pathfinders*) pour ce qui concerne la situation en emploi des bénéficiaires. La méthodologie d'évaluation repose sur la comparaison du parcours dans l'emploi d'allocataires du *Universal Credit* avec un groupe d'individus avec des caractéristiques observées similaires mais qui sont restés dans l'ancien dispositif. Comme la mise en place du *Universal Credit* a concerné d'abord les cas des célibataires sans enfant, les résultats de l'évaluation ne concernent que cette catégorie. Les résultats publiés en février 2015, puis en décembre 2015 et enfin en septembre 2017, conduisent à des impacts positifs sur le retour à l'emploi dans le cadre du *Universal Credit*. Ainsi, au bout de six mois d'allocation, les bénéficiaires du *Universal Credit* sont plus susceptibles d'être en emploi (+ trois points de pourcentage) et plus susceptibles d'avoir été au moins une fois en emploi au cours des six mois (+ 4 points de pourcentage).

### **4.3 Effets sur le paiement des loyers**

Un des aspects de la réforme du *Universal Credit* a été de modifier le versement des allocations logement (*Housing Benefit*), auparavant versées aux bailleurs sociaux, pour les verser directement aux allocataires du *Universal Credit*. Cette réforme était motivée par le souhait de responsabiliser les allocataires en les mettant en situation de devoir gérer leur budget. Cette réforme correspondait également à l'expansion du paiement direct des allocations logement qui avait été mis en place dans le marché locatif privé.

En 2012, le gouvernement britannique décide de lancer une expérimentation afin de tester l'impact de ce changement. Le *Direct Payment Demonstration Projects (DPDPs)* expérimente ainsi le paiement direct aux allocataires des *Housing Benefit* dans six collectivités locales. L'évaluation a consisté à comparer les taux de loyers

impayés dans les localités où l'expérience se tenait et dans des localités similaires. Les résultats de cette évaluation (Department for Work and Pensions, 2014; Hickman et al., 2017; Wilson, 2019) ont ainsi montré que le taux d'impayé a d'abord augmenté, dans les trois premiers mois de mise en place, dans les localités où le versement direct aux locataires a été appliqué (+5,5 %), avant de se réduire au bout de 6 mois à +2 %. Les chercheurs britanniques ayant réalisé ces études concluent à un succès partiel de la réforme : pour une majorité d'allocataires, le passage à un paiement direct a été reçu positivement, mais une minorité d'allocataires, les plus vulnérables financièrement, ont eu des difficultés accrues en termes d'arriérés de loyers, impliquant des sur-coûts pour les bailleurs sociaux.

**Les nouveaux dispositifs pour le paiement des loyers.** La mise en place en 2019 d'un dispositif de *Alternative Payment Arrangements (APA)* dans le cadre du *Universal Credit* visait à une identification des allocataires les plus vulnérables. Ceux-ci peuvent bénéficier d'un paiement fractionné de l'allocation et du versement aux bailleurs sociaux du supplément logement. Par ailleurs, le DWP a mis en place un dispositif de *Trusted Partner* à destination des bailleurs sociaux qui peuvent être mandatés par le ministère pour identifier les locataires avec des difficultés de paiement des loyers, et qui peuvent ainsi bénéficier d'un paiement direct de l'allocation aux bailleurs sociaux.



## CHAPITRE 5

### LES LEÇONS À TIRER

Tirer des conclusions sur le projet initial de simplification du système de protection sociale britannique à partir de la réforme de *Universal Credit* n'est pas évident, tant le jugement sur cette réforme est influencé par les difficultés de mise en place de la réforme.

Les réductions drastiques de dépenses sociales – qui ne sont pas en soit liées au projet du *Universal Credit* – expliquent une grande partie de la mauvaise réputation de la réforme, et aussi les difficultés de mise en place et de gestion. Néanmoins, l'expérience britannique révèle plusieurs leçons sur les difficultés, les malentendus, et les véritables enjeux d'une simplification du système de protection sociale.

La première partie de ce chapitre revient sur l'argument principal avancé par les partisans de réformes de simplification du système mettant en avant des économies de gestion, impossibles à envisager à court terme. La deuxième partie souligne la complexité du processus à l'œuvre, qui concerne la mise en place d'un nouveau système d'information. La dernière partie tire les leçons de la digitalisation de la prestation et de l'automatisme du traitement des demandes de prestation et des changements de situation, notamment pour les ménages les plus fragiles.

## 5.1 Simplifier ne fait pas faire d'économies à court terme

Il est courant d'entendre les partisans de réformes de simplification mettre en avant les économies de gestion que l'on peut attendre d'une rationalisation des dispositifs, de la fusion de prestations sociales ou de la réduction du nombre de règles à appliquer. Mais de telles économies de gestion ne peuvent arriver à court terme, alors que des dépenses supplémentaires sont en réalité incontournables :

- i) coûts de gestion pour la mise en place d'un nouveau système ;
- ii) coût lié à la baisse du non-recours ;
- iii) coût lié à la simplification du barème.

La simplification est une opération coûteuse, parce que la complexité des règles est en réalité la conséquence du souhait de réduire les dépenses en ajoutant des critères restrictifs sur les dépenses de protection sociale. Le projet initial du *Universal Credit* devait coûter plus cher que les prestations qu'il devait remplacer, et c'est l'objectif imparti de la réalisation d'économies immédiates qui a, en grande partie, fait dérailler le processus de réforme.

## 5.2 Simplifier est une opération complexe

Nicholas Timmins (2016) a mis en exergue de son récit de la mise en place du *Universal Credit* cette citation issue d'un rapport de 2005 du *National Audit Office* : « *Simplification is not an easy option. Radical reform is a rare, costly, time-consuming, and potentially controversial act.* » (National Audit Office, 2005, p. 6). Elle résume assez bien la leçon principale de la mise en place chaotique du nouveau dispositif. Alors même que le gouvernement britannique, et peut-être également l'administration en charge de sa mise en place, a sous-estimé l'ampleur des changements et des

investissements nécessaire à sa bonne réalisation, la tâche était considérable.

La difficulté principale dans le cadre du *Universal Credit* a été de mettre sur pied un nouveau système d'information capable de traiter de façon automatique de l'ensemble des changements de circonstances des allocataires : modification de leurs revenus mensuels, de leur situation maritale, de leur logement, etc. Un des objectifs du nouveau dispositif était d'être capable de s'adapter aux changements de situation de façon rapide. Mais une telle entreprise impliquait des ressources importantes et une mobilisation forte de l'administration en charge. Avec une dizaine d'autres projets à piloter, une baisse de 25 % de son personnel, le ministère DWP a été mis face à une tâche impossible à réaliser.

La seconde difficulté est le fait que l'opération de simplification des prestations a donné lieu à de nombreux casse-têtes. La préparation de la réforme pour identifier les choix à réaliser a été, de l'avis des observateurs, trop rapide et que le livre blanc laissait encore de nombreux points en suspens.

Au vu de la difficulté de mise en place, la division du gouvernement et de l'administration sur l'opportunité de cette réforme a considérablement réduit ses chances de succès.

### **5.3 Avantages et travers d'un dispositif automatique**

Une leçon plus profonde de l'expérience de l'*Universal Credit* est le bilan que l'on peut tirer de la modification de fonctionnement de cette prestation : un service entièrement digitalisé, et une prise en compte automatique des changements (déclaration des revenus par les employeurs), adaptation du montant de la prestation en fonction du changement de situation, etc.

Pour la plupart des ménages à bas revenu, notamment ceux qui participent au moins marginalement au marché du travail, le nouveau dispositif est un succès – apprécié par les enquêtes de satisfaction auprès des allocataires. En réduisant le

nombre de prestations et le nombre de démarches des allocataires, *Universal Credit* offre un dispositif de soutien au bas revenu qui fonctionne bien pour une majorité de familles à bas revenu. L'adaptation du dispositif à l'explosion du nombre de bénéficiaires pendant la crise sanitaire est un bon témoignage de cette force du nouveau dispositif.

Mais pour les ménages dans la plus grande précarité, le dispositif entièrement digitalisé trouve ses limites. Le délai de cinq semaines pour rejoindre le dispositif, le manque d'interactions avec des conseillers dans le cadre 100 % en ligne de la gestion des dossiers, et le paiement mensuel de l'ensemble de la prestation, ont mis en lumière le fait qu'il est nécessaire de prendre en compte les spécificités des ménages particulièrement fragiles. Pour ceux-ci, l'aide sociale, et le contact en face à face avec des conseillers formés, ne peuvent être remplacés par un dispositif automatisé.

## CONCLUSION

La réforme du *Universal Credit* est l'une des réformes d'un système de protection sociale les plus radicales des dernières années au niveau européen. Sa mise en œuvre s'est heurtée à de très nombreuses difficultés. Menée dans un contexte de réductions drastiques des dépenses sociales, l'ampleur des changements à mener dans le cadre de la réforme a largement été sous-estimée et les coûts liés à sa mise en place et au maintien en parallèle du système à remplacer ont été mal appréciés. De manière générale, l'expérience du *Universal Credit* a montré que la fusion des prestations sociales existantes ne pouvait pas s'accompagner d'économies budgétaires, à court terme tout du moins. Une réforme d'ampleur du système de protection sociale s'apparente plus à un investissement, au départ coûteux, mais qui permet à terme d'obtenir un système plus efficace.

L'erreur consiste à penser que la simplification du système de protection sociale permettrait d'obtenir de fortes réductions de la dépense sociale, sans avoir à faire face au « triangle d'impossibilité » qui contraint toute réforme. En effet, il reste impossible d'améliorer en même temps le montant de base des prestations, les incitations au retour à l'emploi, et tout en réduisant le coût budgétaire. Toute amélioration de l'un des objectifs conduit forcément à la détérioration d'au moins un des deux autres.

L'objectif d'une protection sociale universelle, au sens où elle offre un filet de sécurité complet à l'ensemble de la population, est le dénominateur commun de plusieurs projets ou tentatives de réformes (revenu universel, revenu de base, re-

venu universel d'activité). En se faisant, ces projets visent tous à proposer un dispositif commun à l'ensemble des ménages ou individus. Toutes ces démarches se heurtent néanmoins à la prise en compte des spécificités des besoins, qui sont à l'origine, historiquement, de la création d'une multitude de dispositifs. En réduisant la complexité liée à l'empilement des dispositifs, on court le risque soit de réduire la prise en charge des spécificités, soit de recréer de la complexité au sein du nouveau dispositif. La réforme de *Universal Credit* a dû faire face à ce type d'arbitrage, parfois en réduisant les soutiens offerts à certaines catégories de population (personnes porteuses de handicap, familles monoparentales), mais aussi en reprenant des ajustements spécifiques aux anciens dispositifs, notamment pour les allocations logement.

Enfin, l'expérience de la réforme britannique montre les avantages d'un système de protection sociale largement automatisé et digitalisé – il a permis une forte réactivité lors de la crise sanitaire – mais elle souligne également les limites de l'automatisme et le besoin de maintenir des moyens humains pour aider les populations les plus vulnérables.

## RÉFÉRENCES

- Bargain, O., Immervol, H., et Viitamäki, H. (2012). No claim, no pain. Measuring the non-take-up of social assistance using register data. *The Journal of Economic Inequality*, (10(3)), p. 375–395.
- Beveridge, W. (1942). *Social Insurance and Allied Services*. Number Cmd. 6404. HMSO.
- Bourquin, P. et Waters, T. (2020). The temporary benefit increases beyond 2020–21. In Emmerson, C., Farquharson, C., et Johnson, P., editors, *IFS Green Budget 2020*, chapter 8, p. 372–415. Institute for Fiscal Studies.
- Brewer, M., Browne, J., et Jin, W. (2012). Universal Credit : A Preliminary Analysis of Its Impact on Incomes and Work Incentives. *Fiscal Studies*, 33(1), p. 39–71.
- Brewer, M., Finch, D., et Tomlinson, D. (2017). Universal Remedy. Ensuring Universal Credit is fit for purpose. RF Report, Resolution Foundation.
- Brewer, M., Joyce, R., Waters, T., et Woods, J. (2019). Universal credit and its impact on household incomes : the long and the short of it. *IFS Briefing Note*, (BN248).
- Browne, J., Hood, A., et Joyce, R. (2016). The (changing) effects of universal credit. In Emmerson, C., Johnson, P., et Joyce, R., editors, *The IFS Green Budget 2016*, p. 232–259.

Centre for Social Justice (2009). *Dynamic benefits : Towards welfare that works.* Rapport, Centre for Social Justice.

Creedy, J. et Disney, R. (1985). *Social Insurance in Transition. An Economic Analysis.* Oxford University Press.

Currie, J. (2004). The take up of social benefits. *National Bureau of Economic Research*, (Working Paper 10488).

Department for Work and Pensions (2010). *Universal credit : welfare that works.* Livre blanc/White Paper Cm 7957, Department for Work and Pensions.

Department for Work and Pensions (2014). *Direct payment demonstration projects : Key findings of the programme evaluation.* Research Report 890, Department for Work and Pensions.

Department for Work and Pensions (2015a). *Estimating the Early Labour Market Impacts of Universal Credit.* Research Report 28.

Department for Work and Pensions (2015b). *Universal Credit Test and Learn Evaluation : Findings from research with Extended Gateway claimants.* Rapport, Department for Work and Pensions.

Department for Work and Pensions (2017). *Universal Credit Employment Impact Analysis. Update.* Research Report 53, Department for Work and Pensions.

Dickens, R., Gregg, P., et Wadsworth, J. (2003). *The Labour Market Under New Labour. The State of Working Britain.* Palgrave Macmillan.

Dilnot, A. W., Jay, J., et Morris, N. (1984). *The Reform of Social Security.* Oxford University Press.

Dilnot, A. W. et Walker, I. (1989). *The Economics of Social Security.* Oxford University Press.

- Domingo, P. (2012). Les non-recourants au RSA. *CNAF l'e-ssentiel*, (124).
- Domingo, P. et Pucci, M. (2011). In *Rapport d'évaluation du RSA*, chapter Annexe 1.
- Dutronc-Postel, P., Fabre, B., et Lallemand, C. (2021). Les aides au logement en temps réel : évaluation d'impact. *Rapport IPP*, (35).
- Hernanz, V., Malherbet, F., et Pellizzari, M. (2004). Take-up of welfare benefits in oecd countries : A review of the evidence. *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, (No. 17).
- Hickman, P., Kemp, P. A., Reeve, K., et Wilson, I. (2017). The impact of the direct payment of housing benefit : evidence from great britain. *Housing Studies*, 32(8), p. 1105–1126.
- Hood, A. et Norris Keiller, A. (2016). A Survey of the UK Benefit System. *IFS Briefing Note*, (BN13).
- National Audit Office (2005). Dealing with the Complexity of the Benefits System. Rapport HC 592, National Audit Office.
- National Audit Office (2013). Universal Credit : Early progress. Rapport HC 621, National Audit Office.
- National Audit Office (2018). Rolling out Universal Credit. Rapport HC 1123, National Audit Office.
- National Audit Office (2020). Universal Credit : getting to first payment. Rapport HC 376, National Audit Office.
- Simon, M.-O. (2000). Le non-recours aux aides personnelles au logement : l'exemple de la caf du havre. *Revue des politiques sociales et familiales*, p. 13–18.

Timmins, N. (2016). Universal Credit. From disaster to recovery? Rapport, Institute for Government.

Timmins, N. (2017). *The Five Giants. A Biography of the Welfare State*. William Collins.

Timmins, N. (2020). Universal credit. getting it to work better. Rapport, Institute for government.

Wilson, I. (2019). Direct payment of housing benefit : responsabilisation at what cost to landlords? *International Journal of Housing Policy*, 19(4), p. 566–587.





L'Institut des politiques publiques (IPP) a été créé par l'École d'économie de Paris (PSE) et est développé dans le cadre d'un partenariat scientifique entre PSE et le Groupe des écoles nationales d'économie et statistique (GENES). L'IPP vise à promouvoir l'analyse et l'évaluation quantitatives des politiques publiques en s'appuyant sur les méthodes les plus récentes de la recherche en économie.

PSE a pour ambition de développer, au plus haut niveau international, la recherche en économie et la diffusion de ses résultats. Elle rassemble une communauté de près de 140 chercheurs et 200 doctorants, et offre des enseignements en Master, École d'été et Executive education à la pointe de la discipline économique. Fondée par le CNRS, l'EHESS, l'ENS, l'École des Ponts-ParisTech, l'INRA, et l'Université Paris 1 Panthéon Sorbonne, PSE associe à son projet des partenaires privés et institutionnels. Désormais solidement installée dans le paysage universitaire mondial, la fondation décloisonne ce qui doit l'être pour accomplir son ambition d'excellence : elle associe l'université et les grandes écoles, nourrit les échanges entre l'analyse économique et les autres sciences sociales, inscrit la recherche académique dans la société, et appuie les travaux de ses équipes sur de multiples partenariats. [www.parisschoolofeconomics.eu](http://www.parisschoolofeconomics.eu)



Le GENES est un établissement public d'enseignement supérieur et de recherche. Au sein du GENES, le CREST est un centre de recherche interdisciplinaire spécialisé en méthodes quantitatives appliquées aux sciences sociales regroupant des chercheurs de l'ENSAE Paris, de l'ENSAI, du département d'économie de l'École polytechnique et du CNRS. Centre interdisciplinaire spécialisé en méthodes quantitatives appliquées aux sciences sociales, le CREST est organisé en quatre thématiques : économie, statistiques, finance-assurance et sociologie. La culture commune des équipes est celle d'un attachement fort aux méthodes quantitatives, aux données, à la modélisation mathématiques, et d'allers-retours continus entre les modèles théoriques et les preuves empiriques permettant d'analyser des problématiques sociétales et économiques concrètes. <http://crest.science>

