

## Focus

# Ce que le revenu de solidarité active (RSA) doit au modèle social britannique

Philippe Steck – directeur des relations internationales à la Cnaf

### Un objectif : lutter contre la pauvreté des enfants

Le 18 mars 1999, lors de la conférence dite de Beveridge, Tony Blair, alors Premier ministre, prononça un discours ambitieux sur la rénovation de l'État-providence et la lutte contre la pauvreté des enfants : « *Aujourd'hui je veux vous parler d'un grand défi : comment rendre l'État-providence de nouveau populaire ? Comment allons-nous restaurer la confiance de l'opinion publique dans un État-providence acclamé il y a cinquante ans et que l'on veut aujourd'hui enterrer ? Je soutiens que le seul moyen de garantir un État-providence populaire passe par une réforme radicale de l'assistance sociale. Et je vous annonce un objectif historique : notre génération sera la première à mettre fin à la pauvreté des enfants et ce à jamais, et en l'espace d'une génération. C'est une mission sur vingt ans mais je pense qu'elle est possible* ». Avant ce discours, la question de la pauvreté des enfants était déjà très préoccupante. Si dans l'Union européenne le taux de pauvreté des enfants était déjà très élevé (19 %) (1), au Royaume-Uni il atteignait 27 % (2).

La politique envisagée alors par le *New Labour* est de remettre la lutte contre la pauvreté sur l'agenda politique tout en la rendant plus largement légitime en ciblant les enfants, victimes de la pauvreté (prenant ainsi à contre-pied une part de l'opinion qui estime que certains adultes

ne sont pas « victimes » de la pauvreté mais « responsables », en quelque sorte, de leur situation d'« assistés »).

Les mesures lancées pour parvenir à une réduction de moitié du nombre d'enfants pauvres (3) consistent en des mesures redistributives via des crédits d'impôt (*Child Tax Credit*) ou des aides à l'entretien des enfants (distribuées par exemple par le Fonds pour les enfants créé en 2000, qui apporte une aide et des services aux enfants qui montrent des signes de difficulté et a pour but de lutter contre l'exclusion sociale des enfants et des familles, ou le *Child Trust Fund*, modèle britannique du « capital jeune »). Cette lutte contre la pauvreté passait également par le travail des parents, c'est pourquoi des aides accrues ont été accordées pour le retour à l'emploi des parents et plus particulièrement des parents isolés, essentiellement les mères.

Ainsi apparaissent les deux volets de la politique mise en œuvre : une aide monétaire renforcée, d'une part, et une aide au retour à l'emploi, d'autre part.

### Un bilan en demi-teinte

Comment ont été menées ces réformes et en quoi la politique britannique rejoint ou se distingue de la situation française ?

- Les réformes menées par Tony Blair visaient davantage, au bout du compte, l'accès à

l'emploi à temps plein des bénéficiaires que la redistribution.

- En conséquence de quoi, une réduction des trappes à inactivité a été recherchée par une incitation à la reprise d'activité concernant non seulement les chômeurs, mais aussi les familles monoparentales et les handicapés. D'où d'ailleurs l'idée de fusionner tous les minima sociaux.

- La reprise d'activité se réfère à un travail à temps plein, non à un travail à temps partiel. Dans ce dernier cas, l'intéressement est négligeable. On vise une activité de trente heures par semaine (et non le seuil de seize heures tel qu'il a été décidé en France).

- Il y a eu fusion de l'équivalent de nos Assedic et ANPE à travers les *Jobcenters*.

- La baisse des aides réservées aux plus modestes, et notamment des allocations de logement qui couvraient pratiquement l'intégralité du loyer, s'est effectuée par une indexation sur les prix, hors dépenses de logement. Beaucoup de redéploiements ont été effectués par des indexations, une action d'autant plus efficace qu'elle se déroulait dans un contexte de croissance substantielle (où les évolutions respectives des salaires et des prix laissaient des marges d'action plus aisées via une indexation sur les prix).

- Il y a en Grande-Bretagne un contrôle important du loyer considéré comme « juste », contrairement à la prise en charge en France du loyer réel dans la limite d'un plafond (4).

- Les allocations de chômage sont relativement faibles, forfaitaires et non liées au revenu antérieur. En sus, elles sont assez rapidement soumises à condition de ressources.

- La condition de ressources inclut le patrimoine et l'épargne.

- Il n'y a pas, contrairement à ce qui existe en France, de système de quotient familial ; les allocations familiales proprement dites sont modestes et la politique familiale s'exprime surtout par un mécanisme de crédit d'impôt assez

universel mais peu modulé, au bout du compte, en fonction de la taille de la famille.

- Il n'y a pas eu, contrairement à ce qui s'est fait massivement en France, de politique d'exonération de cotisations sociales sur les bas salaires.

- Les minima sociaux ne sont pas accompagnés d'avantages connexes, contrairement à ce qui se fait en France (par exemple, le droit à la CMU).

Par rapport aux ambitions initiales, le système a connu un échec relatif dans le domaine de la lutte contre la pauvreté des enfants. Malgré l'importance de la redistribution consentie et le bon niveau d'emploi au Royaume-Uni, les objectifs de réduction de la pauvreté de 25 % ne sont pas atteints (la réduction est de 23 %) et les pouvoirs publics estiment que les dépenses seraient très lourdes et hors de portée pour parvenir à une éradication totale de la pauvreté (5). Il est évident que la crise financière, économique et sociale a rendu les choses encore plus difficiles.

La définition classique de la pauvreté (des revenus inférieurs à 60 % du revenu médian) place la Grande-Bretagne dans une situation plus contraignante que la France, puisque l'on était en 2007 à des étriages respectifs de 24 000 euros en Grande-Bretagne contre 16 000 euros en France (6).

Toutefois, le modèle social britannique affiche aussi des points forts :

- le faible taux de chômage avant la crise (environ 5 %), rendant possible une assurance chômage limitée et exigeante, assortie de sanctions rigoureuses en cas de refus d'emploi, voire d'entretien au *Jobcenter* ;

- un nombre peu élevé de salariés rémunérés au salaire minimum (4 % au lieu de 16 % en France). La norme du salaire minimum est plutôt équivalente à 1,3 fois le Smic français ;

- le découragement réel du travail à temps partiel ;

- un bon socle économique <sup>(7)</sup> malgré une désindustrialisation dans des proportions analogues à celles de la France et malgré la crise ;

- une bonne situation démographique <sup>(8)</sup> malgré l'absence d'écoles maternelles et d'une politique d'accueil de la petite enfance moins développée qu'en France.

La question est de savoir si les structures économiques et sociales fondamentales du Royaume-Uni, durement frappées par la crise, permettront une sortie de crise plus rapide que dans d'autres pays et ce, indépendamment de tout changement politique. Évidemment, il s'agit d'une question sur laquelle les économistes pourraient s'affronter sans nécessairement tomber d'accord. Au Royaume-Uni, la grande souplesse du système assurera peut-être un redressement plus rapide qu'en France, où l'importance du système de protection sociale a permis d'amortir les effets de la crise, mais risque de ralentir le processus de sortie de crise.

### Un revenu de solidarité active (RSA) inspiré du modèle britannique

Le Haut Commissaire aux Solidarités actives contre la pauvreté et Haut Commissaire à la Jeunesse, Martin Hirsch, n'a pas caché s'être inspiré du modèle social britannique quand il a proposé la création du revenu de solidarité active (RSA)<sup>(9)</sup>. Les caisses d'Allocations familiales (Caf) étant dans une large mesure impliquées dans son expérimentation et chargées de son application, il est intéressant de poursuivre la comparaison entre les deux pays.

Plusieurs des caractéristiques du RSA empruntent au modèle britannique : intéressement important à retrouver une activité, idée de fusion des *minima* sociaux, ambition d'éradiquer la pauvreté des enfants, maintien des allocations de logement, synergie des acteurs, accompagnement social, contractualisation avec les bénéficiaires, entre autres... C'est le côté réussite.

En revanche, outre les spécificités du contexte français de l'économie et du marché du travail, et sans préjuger des résultats de différentes expérimentations ou actions engagées (réformes mises en œuvres par Tony Blair au Royaume-Uni et RSA en France), plusieurs éléments sont à souligner :

- le coût de l'éradication de la pauvreté est sans doute très important en Grande-Bretagne <sup>(10)</sup> ;

- l'objectif de l'activité à temps plein n'apparaît pas clairement en France. L'actuel RSA n'entre-t-il pas trop vite en action sur de petites activités ?

- les critères de ressources français font peu cas du patrimoine et de l'épargne. Le sujet est sensible : sera-t-il un jour abordé ?

- peut-on envisager de gérer le RSA sans une refonte majeure du système d'assurance chômage, au-delà de la fusion Assedic-ANPE en Pôle Emploi ?

- les écarts de montants entre les minima sociaux français ne font-ils pas obstacle à la fusion ? Si l'écart entre les montants de l'Allocation de parent isolé (API) et du Revenu minimum d'insertion (RMI) n'est pas considérable, on peut s'interroger pour savoir s'il peut en être de même pour d'autres minima sociaux comme l'Allocation aux adultes handicapés (AAH) dont le minimum social est très supérieur.

### La pauvreté des enfants reste à éradiquer

L'objectif formulé par Tony Blair, l'éradication de la pauvreté des enfants et de leurs familles, reste d'actualité, au Royaume-Uni comme en France. L'idée d'un cumul d'allocations familiales proprement dites, d'un crédit d'impôt pour les familles et d'un crédit d'impôt pour encourager l'activité professionnelle, est intéressante à explorer. Le tableau ci-dessous montre que le système britannique est plutôt substantiellement modulé en fonction de la structure des revenus.

### Comparatif des aides britanniques à destination des familles avec deux enfants

	<i>Child Benefit</i>	<i>Child Tax Credit</i>	<i>Working Tax Credit</i>
■ Revenus très bas	1515	4240	7675
■ Revenus moyens	1515	545	1060
■ Revenus élevés	1515	210	210

Unité : livres sterling par an. Chiffres Missoc (*Mutual Information System on Social Protection*), système d'information mutuelle sur la protection sociale mis en place par l'Union européenne afin de disposer de données complètes et comparables entre elles, issues de 31 pays).

Reste pourtant le paradoxe suivant : alors qu'en France, le taux de pauvreté des enfants est de 27,7 % avant transferts sociaux et de 7,5 % après ceux-ci, soit une réduction de 20 points du taux de pauvreté, les données concernant le Royaume-Uni (source Unicef), sont respectivement de 25,4 % et de 15,4 %, soit une réduction de 10 points. La performance française s'explique sans doute plus par le ciblage sur les familles nombreuses et le caractère très redistributif des aides au logement et de l'aide aux familles monoparentales, que par le critère des ressources. Reste que « l'activation » des dépenses sociales largement éprouvée par le Royaume-Uni et les pays scandinaves constitue une voie sans doute majeure vers l'éradication de la pauvreté des enfants, et donc des familles.

### Notes

1 - Selon les termes de l'Insee, le taux de pauvreté correspond à la proportion d'individus ou de ménages dont le niveau de vie est inférieur pour une année donnée à un seuil, dénommé seuil de pauvreté (exprimé en euros). Pour Eurostat et les pays européens, le seuil de pauvreté correspond à 60 % de la médiane des niveaux de vie.

2 - Rapport Unicef 2007.

3 - Voir l'article de Jonathan Bradshaw, « La pauvreté infantile au Royaume-Uni » dans *Politiques sociales et familiales*, n° 98, décembre 2009.

4 - Au Royaume-Uni, le montant de l'allocation logement local (*Local Housing Allowance*) est déterminée par l'autorité locale

du lieu de résidence, non pas au regard du loyer qui est payé, mais au regard d'un montant forfaitaire déterminé par avance en fonction de la zone de résidence et du nombre de pièces qui est jugé nécessaire suivant la composition du ménage. En France, le montant d'une allocation logement prend notamment en compte le montant réel du loyer.

5 - Ainsi, selon le directeur de la recherche sur l'aide et l'assistance sociale à l'Institut des études fiscales (*Institute for Fiscal Studies*), Mike Brewer, il faudrait ajouter encore 3,5 à 4 millions de livres par an de crédits d'impôts pour réellement combattre la pauvreté des enfants.

6 - Données fournies par l'ambassade de Grande-Bretagne en France.

7 - Le taux de chômage était de l'ordre de 5 %, donc proche d'un chômage frictionnel.

8 - Taux de fécondité : 1,84 en 2006 (source Eurocompar).

9 - Rapport de la commission Famille, vulnérabilité, pauvreté : « Au possible nous sommes tenus », (ministère des Solidarités, de la Santé et de la Famille, 2005).

10 - Cf. propos de Mike Brewer (voir note 5).