

Welfare to Work: politique progressiste ou miroir aux alouettes ?

Timothy Whitton

► **To cite this version:**

Timothy Whitton. Welfare to Work: politique progressiste ou miroir aux alouettes ?. Timothy WHITTON. Le New Labour: rupture ou continuité?, Presses Universitaires de Rennes, pp. 263-282, 2000. <hal-01017458>

HAL Id: hal-01017458

<https://hal-clermont-univ.archives-ouvertes.fr/hal-01017458>

Submitted on 3 Jul 2014

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.

SOUS LA DIRECTION DE
TIMOTHY WHITTON

DIDACT
ANGLAIS

Le New Labour

Rupture ou continuité ?



les
PUR
Presses
Universitaires
Rennes

SOMMAIRE

Les auteurs. 9

Première partie QUELQUES POINTS DE REPÈRES

JEAN-PAUL RÉVAUGER <i>Introduction</i>	13
Michel CHARASSE <i>Il existe, dans la politique du gouvernement Blair, à la fois des éléments de continuité et de rupture</i>	25
Phyllis STARKEY <i>New Labour de l'intérieur*</i>	39

Deuxième partie LA VIE POLITIQUE

Antoine CAPET <i>New Labour, National Labour et Middle Way. La voie médiane, 1931-1999 : voie vers le socialisme, vers le conservatisme ou vers le confusionnisme ?</i>	53
Emmanuelle AVRIL <i>A parti travailliste nouveau, militantisme nouveau ? Le pari de la modernisation</i>	61
Anne-Marie MOTARD <i>Les syndicats : les meilleurs ennemis du New Labour ?</i>	79
isabelle MILLON-MICALAUDY <i>New Labour, New Lib-Labism ? A nouveau travaillisme, nouveau pacte Lib-Lab ?</i>	99

Troisième partie LE LABOUR À L'ŒUVRE

Valérie AUDA-ANDRÉ <i>Le New Labour à l'épreuve de l'économie</i>	115
Jean-Noël ÉVANNO <i>Les travaillistes et l'éducation depuis 1997 : nouveaux travaillistes, aucun changement ?</i>	141

Pauline SCHNAPPER	
<i>Le New Labour et la construction européenne : le changement dans la continuité ?</i>	157
Paul BRENNAN	
<i>La politique nord-irlandaise de Tony Blair</i>	169
Brendan PRENDIVILLE	
<i>New Labour et l'environnement : une troisième voie ?</i>	177
Neil DAVIE	
<i>Nouveau parti de l'ordre ? New Labour et la criminalité</i>	195
Gilles LEYDIER	
<i>Le New Labour et les réformes institutionnelles : la « troisième voie » à mi-chemin</i>	225

**Quatrième partie
RECONSTITUER LE TISSU SOCIAL**

Anémone KOBER-SMITH	
<i>New Labour et le NHS : le dilemme de la modernisation</i>	241
Bernard d'HELLENCOURT	
<i>Les nouveaux travaillistes et l'intégration des minorités ethniques</i>	255
Timothy WHITTON	
<i>Welfare to Work : politique progressiste ou miroir aux alouettes ?</i>	263

*traduction proposée par Valérie AUDA-ANDRÉ

Welfare to Work : politique progressiste ou miroir aux allouettes?

Sur la couverture du livre que Rodney Lowe consacre à l'Etat-providence en Grande-Bretagne figure une photographie de cinq jeunes gens qui attendent devant un bureau du *Job Centre*ⁱ. Pour un ouvrage qui se veut un bilan exhaustif du *Welfare State* britannique depuis 1945, cette image est saturée de connotations misérabilistes et ne donne qu'une vision restrictive d'un système de protection sociale qui, ne l'oublions pas, a fait bien des émules dans le reste du monde. Pour ainsi dire, ce qui était pendant longtemps considéré comme « le joyau dans la couronne » du Parti travailliste aurait perdu un peu de son éclat.

Cette image d'un pays malade de son chômage semble faire beaucoup d'ombre aux progrès considérables enregistrés dans les domaines de la santé - symbole phare de l'Etat-providence - de l'éducation et du logement pour ne citer que quelques exemples. Si l'Etat-providence britannique dans son ensemble est jugé, à tort ou à raison, à travers les statistiques du marché de l'emploi, il n'est pas étonnant de voir qu'un gouvernement qui prône une « troisième voie », qui veut de nouveau « marcher avec le destin »ⁱⁱ dans sa volonté de moderniser, s'efforce de retrouver cet éclat perdu:

*L'Etat-providence doit à présent choisir son avenir. Un avenir de privatisation au sein duquel l'Etat-providence ne remplira plus qu'un rôle de filet de sécurité pour les plus démunis et les plus marginalisés; le statu quo toutefois assorti d'une augmentation des allocations sociales; ou bien la troisième voie préconisée par le gouvernement - celle-ci vise au développement de comportements d'initiative plutôt que de dépendance vis à vis de l'Etat tout en maintenant les missions de protection sociale généralisée d'un Etat-providence adapté aux exigences nouvelles imposées par le monde moderne*ⁱⁱⁱ.

Cet état des choses peut néanmoins sembler assez contradictoire dans la mesure où « le modèle britannique » est souvent cité comme étant celui dont devrait suivre tout gouvernement qui se préoccupe du chômage. En effet, si l'on se réfère aux statistiques, le chômage en Grande-Bretagne serait en constante baisse^{iv}. A en croire les médias étrangers, la dérégulation du marché permet au patronat britannique d'embaucher à sa guise et à des coûts bien inférieurs qu'en France par exemple, où les charges constitueraient un obstacle majeur à la création d'emplois.

Qu'on ne s'y trompe pas cependant, car si pour Tony Blair, dont les compétences en langue française sont tout à fait honorables, le mot clé est l'*employability*, la traduction par « flexibilité » paraît assez mal venue^v. La flexibilité s'apparente trop aux valeurs néolibérales mises en avant de manière dogmatique jusqu'à l'épuisement du projet politique conservateur en mai 1997. L'*employability*, en revanche, correspond bien plus au grand projet de réforme du *welfare* annoncé par les Travaillistes avant les élections de 1997 et trouve un écho dans les engagements pris après leur victoire électorale lors du sommet de Luxembourg en novembre de la même année^{vi}. Les Travaillistes affirment, par le biais de leur programme *Welfare to Work*, vouloir modifier le système d'accès aux prestations sociales afin d'avoir *une nation qui travaille plutôt qu'une nation qui dépend des allocations*^{vii}. Ou encore, *au lieu d'acculer les gens à des situations de pauvreté, l'Etat-providence moderne créera des opportunités pour tous*^{viii}. Ces aphorismes doivent satisfaire à la fois les travaillistes réformateurs soucieux de promouvoir une voie nouvelle et la gauche plus traditionnelle. Celle-ci considère en effet que même si l'Etat a un rôle important à jouer pour favoriser une société active, il ne doit pas pour autant négliger ses responsabilités par rapport aux plus exclus qui méritent d'être protégés des aléas du sacro-saint marché. La troisième voie ne saurait à elle seule balayer de manière péremptoire un siècle de valeurs travaillistes.

Cette « troisième voie »^{ix}, quelle qu'elle soit, en ciblant le terrain - virtuel pour l'instant - qui se situe quelque part entre la vieille gauche étatiste et la Nouvelle Droite, ne peut difficilement se vanter d'être créatrice d'emplois puisque *a priori*, ils existent déjà. C'est ainsi que le *New Deal* du *New Labour*, plus qu'un simple déplacement sémantique, caractérise pleinement la nature hybride du blairisme : on prend les idées de la droite et pour les rendre plus acceptables auprès de son propre parti on y ajoute un peu de « social ». En effet, selon l'ancien Ministre des Affaires Sociales, Frank Field, démissionnaire en juin 1998: *la reconstruction du « welfare » doit comprendre une série de réformes dans l'attribution des allocations sociales qui autorisent les gens à servir leurs propres intérêts en même temps que le bien public*^x.

Le *New Deal* se voudrait à la fois un mécanisme assez complet pour aider - voire obliger - les plus démunis, les plus exclus du marché de l'emploi à se réinsérer, et un moyen presque calqué sur le modèle de Beveridge, pour accroître l'activité et par voie de conséquence la croissance^{xi}. Projet ambitieux s'il en est qui semble avant tout chercher à améliorer l'image de la protection sociale en mettant en avant la notion de *stakeholder economy*, c'est-à-dire une économie dans laquelle les acteurs sont des partenaires. D'une économie de partenaires doit découler naturellement une *stakeholder society*, pour ainsi dire une société de partenaires qui permette à chacun de « transcender », en quelque sorte, les obstacles qui se dressent entre son propre destin et l'accession à sa part des richesses nationales.

Mais la rhétorique ne doit pas occulter le fait que le *New Deal* repose en partie sur des mesures coercitives. Le candidat qui ne respecte pas son contrat risque de perdre une partie de ses allocations sociales. A cet égard on peut légitimement se demander si ce programme d'insertion permet effectivement aux participants de « transcender » quoi que ce soit.

Il n'empêche que tout semble indiquer que les Travaillistes sont soucieux de promouvoir l'insertion professionnelle et d'exercer une influence positive sur le comportement des inactifs surtout dans les phases de recherche et d'acceptation d'emplois. Il s'agit là d'un élément de rupture par rapport aux Conservateurs qui auraient laissé le souvenir d'un gouvernement qui a tout fait pour encourager les gens à s'affranchir du « welfare ». En ce qui concerne la distribution des allocations sociales les Travaillistes ont choisi, cependant, la même attitude de fermeté que leurs prédécesseurs. Il reste à savoir si cet élément de continuité les empêchera de mener à bien leur grand projet de réforme de l'Etat-providence.

Le « New Deal »

Il est clair que cette appellation renvoie immédiatement au contexte américain au risque de craindre une américanisation pure et simple des structures organisationnelles du marché de l'emploi. Mais comme chacun le sait, le *New Deal* américain impliquait l'utilisation de fonds publics pour relancer l'économie et créer des emplois pendant une période de récession économique. Or, ce n'est pas le cas en Grande-Bretagne puisque la création d'emplois n'est pas la principale préoccupation du *New Labour*. Au contraire, les emplois existent et il faut donner les moyens à ce qui en ont besoin de les trouver. A long terme il s'agit de créer une adéquation structurelle entre l'offre et la demande. A court terme, le *Welfare to Work* peut pallier cette insuffisance du marché.

L'intervention étatique à grande échelle appartient à un passé révolu pour les travaillistes, du moins ceux qui adhèrent à la vision de Tony Blair. Le Premier Ministre sait, à cet effet, que s'il veut que sa « troisième voie » serve ses objectifs, il doit refuser toute tentation de créer des emplois dans le secteur public en profitant, par exemple, de l'actuelle balance des paiements excédentaire. Pour l'instant, sa détermination tranche avec le dogmatisme de ses prédécesseurs car cette arme d'inspiration keynésienne continue de faire

ses preuves, notamment dans un passé récent en France où on a choisi une nouvelle orientation. Chez nous, la création d'emplois passe, à l'heure actuelle, par le partage du temps de travail.

La comparaison s'arrête donc au nom car si le *New Deal* américain utilisait les fonds publics pour relancer l'économie, le but du *New Deal* britannique est d'investir pour rendre la population active *employable*, c'est-à-dire d'agir sur le comportement des inactifs afin de créer un meilleur équilibre entre la demande du patronat et l'offre du salariat. Cette approche comprend la notion de « contrat » entre les allocataires et l'Etat et c'est essentiellement ce point qui demeure le plus obscur, d'autant plus qu'il est encore très tôt pour évaluer le véritable impact du programme.

L'individualisation du partenariat direct entre l'Etat et l'individu rappelle le Revenu Minimum d'Insertion créée en France en 1988. C'est le volet « insertion » qui a certainement permis à cette allocation sociale de voir le jour, car il a contribué à dissiper les craintes de voir l'Etat français s'engager dans une voie coûteuse de prise en charge des inactifs. En exigeant que les RMistes se servent de leur allocation pour trouver un emploi, les pouvoirs publics français avancèrent l'idée « d'un coup de main pour s'en sortir » plutôt qu'une manne financée par les contribuables destinée aux oisifs^{xii xiii}. De plus, les RMistes devaient bénéficier d'un suivi social solide de manière à ce que l'esprit de l'allocation soit respecté^{xiv}.

En Grande-Bretagne, conformément aux promesses électorales, les propositions gouvernementales du *New Deal* furent annoncées dans le « budget » de juillet 1997. Plusieurs catégories de personnes ayant besoin d'aide pour s'insérer dans le marché de l'emploi furent identifiées et c'est ainsi que le *New Deal* débute en janvier 1998 pour les jeunes chômeurs dans douze secteurs, à titre d'expérimentation^{xv}. Le plan devient national en avril 1988 et deux mois plus tard englobe les chômeurs de longue durée. Sont concernés dans un premier temps ceux qui viennent de quitter l'enseignement secondaire, les demandeurs d'emplois âgés de 18 à 24 ans qui reçoivent depuis plus de six mois l'allocation pour recherche d'emploi et les parents isolés^{xvi}. Les jeunes ayant des besoins spécifiques ainsi que ceux dont le cursus professionnel est considéré comme un échec bénéficient d'une entrée automatique dans le système.

La première étape pour les jeunes demandeurs d'emploi consiste en une étude de leur cas personnel avec un conseiller d'orientation et de formation^{xvii}. Après ce premier tri, ceux qui ont les compétences requises sont envoyés vers des emplois « normaux », c'est-à-dire non-subsidés. Les autres bénéficient d'un programme d'insertion. Après cette période qui peut durer jusqu'à quatre mois, les candidats se voient offrir plusieurs possibilités dans le cadre du *New Deal*^{xviii}:

- un emploi dans le secteur privé assorti d'une compensation pour l'employeur de £60 par semaine pour une durée de six mois. Si ce « stage » débouche sur un emploi stable, l'employeur peut toucher une prime supplémentaire de £750^{xix};
- un emploi pour six mois au sein d'une association à but non lucratif pour un salaire hebdomadaire correspondant aux allocations perçues auxquelles se greffe une petite prime;
- des études d'une durée de douze mois pour les jeunes sans qualifications à condition que le cursus choisi soit approuvé;
- un emploi au sein une équipe travaillant pour la protection de l'environnement.

Les chômeurs de longue durée - inscrits officiellement au chômage depuis deux ans ou plus - ayant au moins 25 ans bénéficient pendant trois mois d'un plan d'insertion personnalisé. A l'issue de cette période, ceux qui n'ont pas trouvé un emploi ont accès à une année de formation ou un travail subsidé. Tout employeur qui embauche un *new dealer* de cette catégorie reçoit une subvention de £75 par semaine. Tout comme pour les jeunes chômeurs, le refus d'accepter l'une des possibilités offertes vaudra au candidat la suppression d'une partie de ses allocations^{xx}.

Le coût du *New Deal* est estimé en 1997 à £3150million en ce qui concerne les jeunes inactifs, et pour les chômeurs de longue durée à £350million. Un an plus tard, ils avaient changé étant respectivement de £2620million et de £450million^{xxi}. On constate donc une baisse importante du coût engendré par les jeunes alors que pour les chômeurs de longue durée, c'est l'inverse. Pour financer le programme *Welfare to Work*, le gouvernement compte utiliser des fonds provenant d'un impôt exceptionnel sur l'excédent de bénéficiaires enregistrés par les industries privatisées qui étaient autrefois dans le giron de l'Etat^{xxii}.

L'insertion « à l'anglaise »

Welfare to Work n'est pas un concept révolutionnaire, loin de là. D'inspiration américaine, certes, mais le programme prend également le relais d'une pléthore de mesures instituées par les conservateurs: le « Community Programme », « Restart » et « Project Work » qui a lancé l'idée de travailler pour recevoir des allocations pour n'en citer que trois^{xxiii}. Pendant les années quatre-vingt, le Ministère de l'Emploi a en effet lancé de nombreux plans de formation destinés aux plus exclus du marché de l'emploi, notamment en les associant aux services proposés par la *Manpower Services Commission*^{xxiv}. A partir de 1986, pour continuer de recevoir leurs allocations, les demandeurs d'emploi devaient signer un contrat qui les engageait dans un plan d'insertion personnalisé. Ceux qui étaient inscrits au chômage depuis plus de six mois furent appelés à se présenter à des entretiens de « redémarrage » et en 1989, la loi sur la sécurité sociale rend la participation dans un programme d'insertion pour les jeunes quasiment obligatoire^{xxv}. Dans la foulée, le Ministre de l'Emploi, Norman Fowler, supprima le revenu minimum pour les 16-18 ans qui avaient reçu une place dans un programme de YTS. Mais en même temps fut créé un véritable soutien pédagogique pour les chômeurs. Des conseillers d'insertion et d'orientation guident les demandeurs d'emploi, en les mettant en rapport avec des employeurs potentiels et en leur proposant des stages de formation pour améliorer leur adaptabilité au marché de l'emploi, en un mot leur *employability*.

Cependant, ces carottes furent assorties de nombreux bâtons. La proximité du conseiller rendait plus aisée une surveillance étroite des chômeurs et par conséquent, le cas échéant, l'application de sanctions. Mais par-delà les sanctions, le traitement réservé aux chômeurs laissait apparaître le credo conservateur qui sous-tendait, en matière de protection sociale, leur vision globale de la responsabilité de l'Etat:

En rejetant la notion de classes pour ne prendre en considération que les individus dans l'analyse sociale, les conservateurs trouvaient une base logique à un système de protection sociale financée par l'Etat qui soit à la fois minimaliste et de dernier recours dans lequel ceux qui en bénéficient doivent jouir d'un statut le moins enviable possible.^{xxvi}

Les conservateurs s'accommodaient fort bien - voire se servaient - de cette image du *welfare* surtout pour cibler des points précis où, dans un esprit d'efficacité, l'argent du *welfare state* pouvait être le plus utile. Ils s'étaient donné pour mission de supprimer toute forme de financement qui puisse encourager l'oisiveté ou le parasitisme - les *welfare scroungers*. Pour enfoncer le clou et afin d'encourager les gens à **gagner** plus pour améliorer leur propre situation, les allocations sociales furent indexées sur les prix à la consommation et non plus sur les salaires^{xxvii}. C'est tout de même un ironique retour des choses de constater que dans sa volonté de construire des programmes de *workfare* néo-libéral, ces gouvernements ont eu un tel recours à l'intervention de l'Etat à la fois pour surveiller l'attribution des allocations et pour rectifier les insuffisances du marché^{xxviii}.

En quoi le *Welfare to Work* se distingue-t-il de ces pratiques? Tout d'abord, le financement du programme correspond à la vieille tradition travailliste de redistribution des richesses grâce à l'intervention directe de l'Etat. Aussi populaire que puisse paraître une telle démarche -taxer les riches pour redistribuer aux pauvres - elle est sans nul doute le résultat de la promesse faite avant les élections de ne pas augmenter l'impôt sur le revenu. La fiscalité a toujours été le talon d'Achille des Travaillistes puisque leur grands projets de réforme ont souvent été annonciateurs de hausses des impôts avec les dangers électoraux que cela pouvait représenter. De plus, le *New Labour* avait indiqué son intention de respecter pendant au moins les deux premières années de son mandat les limites financières imposées par leurs prédécesseurs surtout en matière de dépenses publiques. D'où l'idée de redistribuer de l'argent « frais » mais qui ne mette pas le contribuable directement à contribution ce qui permet aux travaillistes de rompre avec cette image de *tax and spend* qui leur colle à la peau^{xxix}. En même temps cette tactique a permis de renforcer la réputation du *New Labour* par rapport à celle du *Old Labour*.

Cependant, le *New Deal* ne contient pas de cinquième possibilité pour les jeunes chômeurs ce qui ne plaît pas forcément aux travaillistes attachés aux valeurs traditionnelles de l'Etat-providence. Si ces jeunes refusent l'option du *New Deal* qui leur est proposée, leurs allocations peuvent être suspendues pendant une période de deux semaines. En cas d'un deuxième refus, cette suspension peut être prolongée pendant quatre semaines supplémentaires. Il s'agit là du bâton après la carotte ou en jargon « troisième voie » des obligations avec des choix. Ainsi, le programme *Welfare to Work* renoue avec l'idée selon laquelle en dépit de leurs faiblesses avérées, les gens, surtout dans le cadre d'un partenariat, peuvent être tenus pour responsables de leur sort. En leur proposant d'améliorer leurs capacités à s'insérer dans le marché de l'emploi, les pouvoirs publics peuvent justifier les sanctions car celles-ci n'auraient pas lieu d'exister si la recherche d'emploi allait de soi. Cet aspect punitif rappelle les deux lois de 1989 et de 1995 des conservateurs: la première obligeait les demandeurs d'emploi à prouver qu'ils étaient activement en quête d'un travail, et déboucha logiquement sur la deuxième qui créa l'allocation pour recherche « active et permanente » d'emploi^{xxx}. Mais l'esprit de ces deux mesures se distingue par rapport au *Welfare to Work* dans la mesure où la responsabilité de réinsertion était presque entièrement confiée à l'allocataire^{xxxi}.

C'est par le biais du partenariat que le *Welfare to Work* semble rompre plus nettement avec le cadre institutionnel qui crée une forte corrélation entre l'insertion et le chômage^{xxxii}. Sont mis en valeur, au contraire, l'insertion et l'emploi. Il n'empêche que cette forme de justice sociale fondée sur l'individualisation des contrats d'insertion repose aussi sur une étroite surveillance des allocataires et place le marché au centre de la stratégie. Alors que la poursuite de politiques dans l'intérêt de la justice sociale n'est que le continuum de l'idéologie social-démocrate du *Old Labour*, l'utilisation du marché pour **individualiser** cette notion de justice sociale appartient à l'idéologie néo-libérale. Pour rendre acceptable cette reprise des idées de la Nouvelle Droite, les Travaillistes s'abritent derrière les vertues de leur « troisième voie ». Celle-ci leur sert à cautionner le partenariat avec le monde des affaires et cette collaboration est indispensable si le *New Labour* ne veut pas user - voire abuser - de son pouvoir d'intervention pour directement créer des emplois. Loin s'en faut. Il veut se positionner au contraire en tant que *enabler*, terme fréquemment utilisé par la Nouvelle Droite pour définir le rôle de l'Etat. En d'autres termes, le *Welfare to Work* est censé offrir aux exclus du marché du travail la possibilité de s'y insérer. Si le secteur privé accepte ce coopérer, qu'il honore son engagement en créant des emplois.

En dépit de cette reprise d'idées de la Nouvelle Droite, on peut évoquer une certaine rupture avec l'austérité des mesures prises par les Conservateurs dans la mesure où le mot d'ordre du *New Labour* semble être tout faire pour rendre le travail plus engageant^{xxxiii}. Le

Ministre des finances, Gordon Brown, souligna cette responsabilité en 1997 lors du congrès annuel du parti: [le New Labour] *doit replacer l'éthique du travail au centre de notre système de protection sociale*. En même temps l'acceptation de cette mutation des droits vers des obligations reflète l'esprit dans lequel les travaillistes abrogèrent la Clause IV: *the rights we enjoy reflect the duties we owe*^{xxxiv}. Nonobstant cette déclaration et contrairement à certains économistes américains grands théoriciens du *workfare society* - par rapport au *welfare society* - tels que Mead^{xxxv} et dans une certaine mesure Murray, les Travaillistes anglais ne semblent pas enclins à rompre avec la tradition selon laquelle la pauvreté et le dénuement générateurs d'inégalités sociales sont des fléaux à pourfendre. Ils ne souhaitent pas non plus ériger les allocataires en victimes et en même temps responsables de leur sort. Les Travaillistes essaient au contraire par le biais du *Welfare to Work* de se situer dans une logique optimiste de la culture du travail. A titre d'exemple, se greffe sur cette initiative, le *Working Family Tax Credit* (WFTC), une sorte d'impôt négatif, encore une invention américaine. L'idée est de proposer aux familles dont les revenus proviennent d'un ou de plusieurs emplois mal payés, une allocation de substitution leur permettant d'une part de vivre décemment, et d'autre part de préserver leur activité. Cet impôt négatif s'est substitué en mars 1998 au *Family Credit* crée en 1988 en remplacement du *Family Income Supplement* (une sorte de supplément de revenus pour les familles) institué en 1971. Par ailleurs, sont exempts de charges patronales les salaires jusqu'à £81 par semaine, même si les salariés préservent les droits que ces charges leur confèreraient si elles étaient effectivement versées.

Une fois de plus, c'est tout l'esprit de ces allocations qui est censé avoir changé. Même si le résultat financier des deux approches est sensiblement le même, alors que le WFTC met en valeur le travail par le biais de la fiscalité directe, le Crédit Familial n'était ni plus ni moins un supplément salarial octroyé par l'Etat^{xxxvi}. Dans le premier cas l'interaction entre la fiscalité et l'activité, notamment avec une meilleure adéquation de l'effet de seuils, procure un revenu décent avec à la clé, une meilleure reconnaissance du travail qui devient ainsi plus acceptable^{xxxvii}. Dans le deuxième cas, en revanche, le complément versé directement par les pouvoirs publics met en évidence et rend quelque part légitimes les bas salaires assurant par là même une certaine pérennité du phénomène. Les bas salaires deviennent un élément structurant du marché de l'emploi.

Le programme *Welfare to Work* assorti de l'impôt négatif a pour but de rendre le travail acceptable quand bien même le salaire généré se situerait parmi les plus bas du marché. Tout ceci sous-tend le credo, pierre angulaire du programme, selon lequel la culture du travail, quel qu'il soit, est une valeur sûre, et que l'insertion n'est qu'un premier pas. Elle rend les personnes *employable*, c'est-à-dire elle leur fournit les outils nécessaires pour mieux se défendre par rapport au diktats du marché. Il convient d'insister ici sur le mot *employable* car aussi compréhensif que puisse paraître le programme *Welfare to Work*, ses limites sont bien réelles. Comme signalé précédemment, *employable* se distingue nettement de *flexible*. L'insertion à l'anglaise veut dire exactement cela. Il n'est pas question de donner des niveaux de qualifications mirobolants aux bénéficiaires, mais un modeste coup de main pour qu'ils retrouvent quelques points de repères^{xxxviii}. Modeste car *ce que l'on a l'habitude d'appeler des plans de formation en Grande-Bretagne, revêtent bien plus les caractéristiques de mesures contre le chômage*^{xxxix}. Après, pour reprendre une idée typiquement bévéridgien, c'est à l'individu qu'incombe la responsabilité d'améliorer son sort, même si pour ce faire, il doit s'adapter à la flexibilité imposée par le marché.

Le Welfare to Work générateur de bas salaires

Il est de tradition travailliste de lutter contre l'avilissement des salaires conformément à l'esprit selon lequel *a fair day's work for a fair day's pay*. Depuis une vingtaine d'années,

on a assisté à l'érosion graduelle de la protection des salaires: de nombreuses « résolutions » parfois internationales ont été abrogées, et depuis l'abolition des *Wages Councils* en 1993, les flancs les plus exposés de l'industrie se retrouvent sans aucun moyen de se défendre^{xi}. L'adaptation à la mondialisation et aux nouvelles technologies, l'individualisation des contrats, et, il faut le dire, les assauts successifs contre les syndicats en tant que partenaires de l'Etat dans la définition des objectifs économiques, ont laissé même les secteurs organisés relativement vulnérables. En même temps, la création d'un salaire minimum interprofessionnel n'a jamais bénéficié d'un soutien politique à la mesure de l'enjeu. Les travaillistes ont eu de nombreuses occasions de le créer, notamment pendant la période du « Contrat Social » de 1975 à 1979, mais se sont contentés de promesses et d'engagements plutôt que d'actions concrètes en faveur des plus démunis. La coopération entre travaillistes et syndicats s'était rapidement essoufflée, menant, diraient d'aucuns, à la victoire des conservateurs en 1979^{xii}. A force d'éviter toute ingérence dans les affaires syndicales, les Travaillistes ont assisté impuissants à une compression des salaires du bas de l'échelle.

Les statistiques sont peu fiables concernant ce qu'on a l'habitude d'appeler les *working poor* car il s'agit d'une population dont les caractéristiques sont difficiles à évaluer avec précision. Si l'on se réfère aux divers groupes de pression tels que la *Low Pay Unit* ou le *Child Poverty Action Group*, jusqu'à 12 millions de personnes, dont un tiers d'enfants, vivraient dans une situation de pauvreté relative^{xiii}. Il convient tout de même de rester prudent car même si les bas salaires contribuent à aggraver la pauvreté dont pâtissent de nombreux foyers, c'est surtout l'absence de salaire qui est à l'origine de situations d'inégalité flagrante. Trop souvent il y a confusion entre niveaux de salaire et niveaux de revenu ce qui perpétue le mythe selon lequel les bas salaires sont la source principale de pauvreté. Il va de soi qu'un foyer dont le revenu principal est fourni par un emploi mal payé a de grandes chances d'être relativement pauvre. De la même manière, les titulaires de bas salaires sont souvent issus de foyers pauvres. Mais on ne saurait pousser ce syllogisme plus loin puisque c'est également le chômage ou plutôt l'absence d'emploi qui de loin est responsable de la plupart des situations de pauvreté^{xiii}. On comprend peut-être mieux la raison pour laquelle les gouvernements britanniques encouragent l'insertion, ou un retour au travail, car ce sont les voies qui mènent à l'indépendance dont ont besoin les actifs pour avoir accès à leur part des richesses nationales. C'est ainsi qu'ils pourront se hisser au dehors d'une situation de pauvreté. Selon le Premier Ministre:

Le gouvernement est en train de développer une nouvelle approche pour en finir avec le vieux débat entre ceux qui prétendent que la réponse réside dans une augmentation du niveau des allocations et ceux qui disent qu'il faut les diminuer. Nous croyons que pour évaluer l'efficacité de la plupart des allocations il convient de savoir si elles aident les gens à devenir indépendants^{xiv}.

Mais en dépit de l'impôt négatif, il existe un réel risque dans le programme *Welfare to Work* de voir les pouvoirs publics s'associer à une restructuration de la dispersion des salaires du bas de l'échelle. L'intervention de l'Etat pourrait, en effet, cautionner une véritable économie de bas salaires pour certaines catégories d'employés, notamment pour les anciens actifs dont le salaire de réservation est généralement plus élevé que celui des chômeurs qui font leur premiers pas dans la recherche d'un emploi^{xiv}. Ceci est d'autant plus vrai que le *Welfare to Work* est censé augmenter l'offre de travail sur le marché ce qui pourrait, dans le cas d'un marché hautement compétitif, comprimer les salaires.

Pour tenter à la fois de pallier ce problème particulier et pour honorer une promesse travailliste de longue date, un salaire minimum fut institué en avril 1999. Au lendemain de la victoire électorale de 1997, une commission avait été nommée par le gouvernement de Tony

Blair pour étudier la mise en place de ce salaire minimum interprofessionnel. Ce fut une sage précaution car le gouvernement disposait ainsi d'un délai afin de préparer le terrain politique pour accueillir cette nouvelle mesure. Le rapport long de 285 pages explique non sans mal que le salaire minimum, à condition d'être établi en fonction de son seuil d'adéquation avec le marché, ne saurait détruire des possibilités d'embauche. Après presque deux années de tergiversations, si on ne tient pas compte du temps déjà perdu, et suite aux conclusions du rapport, trois taux différents ont été choisis: le taux pour les adultes âgés d'au moins 22 ans s'élève à £3.60 de l'heure, pour les jeunes de 18 à 21 ans £3.00 et pour les plus de 22 ans inscrits en stage de formation approuvé £3.60. Certaines catégories d'employés ne peuvent pas prétendre au salaire minimum notamment les 16-17 ans.

L'objectif ici n'est pas d'entrer dans le détail du débat concernant le salaire minimum interprofessionnel mais il convient tout de même de souligner la place qu'il occupe dans le cadre du programme *Welfare to Work*. Premièrement, force est de constater qu'il arrive à point nommé pour montrer que le *New Labour* souhaite valoriser le travail. Deuxièmement, alors que leurs prédécesseurs essayaient de manière dogmatique et avec un certain talent de mettre un terme à la dépendance - abusive selon eux - vis à vis de l'Etat, les Travailleurs cherchent à utiliser leur pouvoir d'intervention pour, entre autres choses, atténuer le jeu libre des forces du marché. C'est ainsi que le salaire minimum s'inscrit parfaitement dans la perspective de la « troisième voie » puisqu'il est le compromis idéal entre le néo-libéralisme et le *Old Labour*. On comprend mieux, et malgré les appels de la Confédération Syndicale, que les Travailleurs attachaient une importance toute particulière à ce que leur salaire minimum soit établi à un niveau qui ne puisse pas être considéré comme un obstacle à l'embauche^{xlvi}. De cette manière ils sont parvenus à conjuguer un minimum de protection sociale avec un maximum d'efficacité économique.

Mais une des faiblesses notoires du salaire minimum est de comprimer l'ensemble des salaires du bas de l'échelle. Il en résulte un groupement de ces salaires autour du minimum officiel, ce qui diminue les possibilités de respecter les différentiels. Ceux-ci ont une chance d'être maintenus lorsque la main-d'oeuvre concernée est suffisamment organisée, mais la catégorie professionnelle et sociale susceptible de proposer des candidats au *New Deal* se distingue notamment par l'absence d'organisation sous quelle que forme que ce soit. Jusqu'à la suppression des *Wages Councils*, ce manque d'organisation pouvait justifier l'intervention de l'Etat pour protéger la main-d'oeuvre contre l'avalissement de leurs salaires.

L'impôt négatif peut lui aussi contribuer à ce tassement des salaires car rien ne garantit que les employeurs qui souscrivent au projet le font dans un élan de philanthropie. Embaucher à des coûts inférieurs avec en prime une « Blairette » sont des réalités du marché que l'on ne peut pas négliger. Après tout, l'un des objectifs du *Welfare to Work* est de faire en sorte que la responsabilité d'embauche demeure entre les mains des principaux intéressés, c'est-à-dire les **demandeurs** d'emploi et non ceux qui peuvent en offrir. Les syndicats sont les premiers à nous mettre en garde contre les effets néfastes du travail subventionné. Ils craignent en effet que les recrues du *New Deal* ne contribuent à évincer bon nombre d'employés déjà en place. Grâce aux subventions les *new dealers* coûtent moins cher à l'employeur et lui donnent accès à une plus grande liberté de rotation de sa main-d'oeuvre. La conséquence majeure en serait une augmentation importante du travail précaire ce qui ne correspond pas forcément au but recherché^{xlvii}.

Succès ou échec?

Eu égard à ces considérations, le point crucial du programme serait la fin du temps de travail subventionné, à savoir la période de stage qui dure six mois. Lorsque le programme fut lancé à grand renfort de publicité impliquant le Premier Ministre lui-même, le secteur

privé a réagi assez favorablement en déclarant par le biais de la Confédération de l'Industrie Britannique, que le chômage des jeunes devait être, en effet, la préoccupation de tous.

Le document officiel annonçant la mise en place du programme prévoyait que la première phase verrait une diminution des candidats grâce au travail préliminaire d'orientation et d'insertion^{xlviii}. Si pendant les premiers mois ceci s'est révélé juste, il est encore trop tôt pour évaluer les statistiques de manière très pertinente, d'autant plus que dans un premier temps, le *New Deal* verra certainement les candidats les plus avisés, et les plus à même de profiter du programme. Au fur et à mesure que ces premiers candidats le quitteront, d'autres, ayant plus de problèmes d'insertion, apparaîtront.

Cependant, une étude menée par un chercheur de l'École de Commerce de Hertfordshire dresse un bilan assez pessimiste du programme^{xlix}. Pessimiste en termes d'emplois créés car d'après l'auteur, Agnes Michel, malgré l'enthousiasme initial, **aucun** employeur de l'échantillon faisant l'objet de son enquête n'a embauché un *new dealer* à l'issue de la période de six mois de travail subventionné.

Ces résultats remettent en question la capacité du *Welfare de Work* de favoriser la création d'emplois, pourtant l'un des objectifs initialement annoncé. Si, en effet, le programme n'agit que sur les comportements des candidats, en exploitant leur *employability*, il est à craindre que le coût en sera démesuré par rapport aux résultats obtenus. Rendre des personnes potentiellement actives sans que des emplois les attendent est quelque part un coup d'épée dans l'eau. De la même manière, si le programme n'a qu'un effet redistributif, en permettant aux candidats de se placer ponctuellement sur le marché de l'emploi, peut-être au dépens d'autres actifs mais en tout état de cause à des coûts inférieurs pour les employeurs, on peut s'interroger sur son efficacité à long terme. Pour l'instant, seuls le milieu associatif et le secteur du travail sur la protection de l'environnement auraient profité de cette situation en termes d'emplois créés.

Son enquête fournit, par ailleurs, de précieux renseignements concernant les caractéristiques des *new dealers*. On apprend, par exemple, que bon nombre de personnes inscrites au programme n'avaient besoin qu'un minimum d'aide pour trouver un travail « normal », c'est-à-dire non subventionné¹. Ceci souligne le chevauchement possible entre la portée du programme et les responsabilités plus traditionnelles qui incombent aux Agences pour l'Emploi. L'auteur craint à ce propos que ce soient les mesures coercitives qui orientent les candidats vers le programme, plutôt que les dispositions d'insertion qu'il offre. Il en résulte le sentiment parmi les candidats que mieux vaut accepter n'importe quel travail pour éviter des sanctions éventuelles. Si tel est le cas, on peut se demander si le *Welfare to Work* n'est pas simplement un artifice de plus visant à diminuer les statistiques du chômage, s'apparentant ainsi à une stratégie de *workfare*, plutôt qu'une politique de long terme destinée à améliorer l'insertion professionnelle et à combattre l'exclusion.

Le deuxième fait marquant que l'enquête met en lumière est le taux d'analphabétisme parmi les candidats au *New Deal*. Lors du congrès annuel du parti en 1997, Tony Blair avait déclaré qu'il n'avait qu'un seul but pour lutter entre autres choses contre ce fléau, notamment, *education, education, education*. Toutefois, si le *Welfare to Work* doit, pour certains candidats, remplir les fonctions de l'enseignement conventionnel, nous assistons ni plus ni moins à un retour vers le programme *back to basics* du gouvernement de John Major.

Le fait est que le *Welfare to Work*, de part les mesures coercitives qu'il engendre, est indissociable de la notion d'*employability*ⁱⁱ. Il exclut de fait bon nombre de personnes qui n'ont pas les compétences minimales requises pour pouvoir profiter des dispositions offertes. Croire que tout le monde est *employable* est certainement une motivation politique digne de louanges mais constitue à la fois une force et une faiblesse du projet. Force car la « troisième voie » peut se targuer de voler au secours des laissés pour compte en transcendant, par exemple, les conflits historiques entre les différents acteurs. Faiblesse car les plus exclus

doivent intégrer un marché de l'emploi hautement compétitif et lorsqu'on connaît les préjugés que nourrissent le patronat à l'égard de ceux qui ont besoin de programmes spécifiques pour trouver un emploi, on comprend mieux la possible stigmatisation associée au *Welfare to Work*.

Si, en revanche, le *Welfare to Work* défendait mieux la qualité de l'emploi, il aurait plus de chances d'améliorer son propre image. Il faut comprendre, à ce propos, que les emplois offerts lors de la première étape (Gateway) sont pour la plupart mal payés, et peu valorisants. Ils existent parce que justement personne n'en veut. En diminuant le salaire de réservation des candidats, et grâce aux mesures coercitives, le *New Deal* peut pourvoir à ces emplois ce qui dans certains cas encouragera les employeurs à en créer d'autres. Ceci revient à dire, comme dit précédemment, que l'Etat court le risque de cautionner l'existence d'une masse d'emplois de piètre qualité.

L'exemple de l'étranger

Alors que le précédent gouvernement s'efforça de réduire les dépenses affectées à la création d'emplois, la logique du *New Labour* par rapport à cette responsabilité s'inscrit dans la perspective annoncée dès le début de la décennie par l'Organisation de coopération et de développement économique. L'OCDE affirmait que *le succès des politiques du travail doit être évalué en fonction du taux d'activité de la population active plutôt que du taux de chômage*^{liii}. On parle ainsi d'une « société active » qui, selon l'OCDE, comprend d'une part l'obligation de s'insérer dans le marché de l'emploi. Cette obligation est applicable grâce à des mesures coercitives telles que la suppression des allocations en cas d'échec du candidat. D'autre part, en augmentant l'offre de travail sur le marché, la « société active » a tendance à réduire les salaires, surtout ceux du bas de l'échelle, sous prétexte qu'ils trouveront ainsi leur seuil d'adéquation avec le marché.

On retrouve ici l'influence américaine sur la manière dont doit fonctionner la protection sociale. Utiliser la manière forte reflète la tendance des pouvoirs publics américains à vouloir privilégier le marché. Le *welfare* ou le *workfare* américains se distinguent aussi par une interprétation pessimiste d'*employability*. Mead, par exemple, s'interroge dans un premier temps sur cette notion d'*employability* vu par les candidats au programme : [Le *Welfare to Work*] *part du principe que les individus ayant besoin d'aide sont au moins en mesure de faire valoir leurs propres intérêts personnels sinon ceux de la société dans son ensemble*^{liiii}. Plus loin, il remet en question la manière dont le programme est censé agir sur le comportement des inactifs vis à vis du marché de l'emploi:

A mon sens, cette structure n'a que peu d'influence à l'heure actuelle sur les comportements individuels. Les aides à caractère social influent sur la manière dont sont récompensés les gens s'ils fonctionnent normalement mais trop peu sur leur aptitude à travailler^{liv}.

Ce pessimisme trouve sa source dans l'expérience des programmes américains de *welfare to work*. Il s'est rapidement révélé outre-atlantique que les programmes d'insertion ont réellement été efficaces lorsque les suppressions d'allocations ont été appliquées, c'est-à-dire lorsque le caractère obligatoire du programme est apparu. Quant à ceux dont l'accumulation d'handicaps à l'embauche les écartent d'un programme d'insertion quel qu'en soit la nature, on peut légitimement se demander si la notion d'*employability* peut leur être attribuée. Seule une évaluation du *Welfare to Work* sur une période assez longue nous dira quelle proportion de la population active peut en effet contribuer à la « société active ».

Dans certains pays scandinaves grâce essentiellement à un niveau de croissance

soutenu, la « société active » fonctionne différemment. Alors qu'en Grande-Bretagne le programme *Welfare to Work* fait l'objet d'un investissement exceptionnel^{lv}, ce qui pose de nombreuses questions quant à sa pérennité^{lvi}, au Danemark, par exemple, l'insertion est accompagnée d'une pléthore de mesures qui mettent l'accent sur la qualité du travail offert. On y relève à la fois un effort de partage du travail tel qu'il est envisagé en France, de nombreux avantages pour inciter les femmes à accepter un emploi, mais surtout une politique des salaires qui intègre les taux négociés par les syndicats pour les bénéficiaires des plans d'insertion. Pour ainsi dire, il n'y a aucune volonté de comprimer les salaires du bas de l'échelle en vue de créer des emplois. En Suède, l'*employability* passe aussi par de telles mesures mais également par un investissement dans des projets visant à améliorer la mobilité professionnelle. C'est ainsi que l'insertion se fait non pas par le bas de l'échelle comme en Grande-Bretagne, mais là où l'*employability* des actifs s'avère le plus utile pour l'ensemble de l'appareil économique. On vise, avant tout, une véritable adéquation entre l'offre et la demande.

Il serait vain de suggérer que ces pays ne connaissent aucune difficulté liée au marché de l'emploi, mais en tout état de cause il convient de signaler le haut degré de partenariat qui existe entre les différents acteurs économiques. Le rôle des syndicats dans la définition des objectifs économique est prépondérant dans ces pays, ce qui tend à montrer qu'une « société active » peut très bien être le fruit d'une société de partenaires à la condition d'optimiser la convergence entre les rôles de tous les intéressés.

Conclusion

Si en matière d'insertion le *New Labour* veut se démarquer non seulement de ses prédécesseurs politiques mais également du *Old Labour*, il va lui falloir trouver le moyen de greffer son programme *Welfare to Work* sur ce qui reste des aspects universalistes de l'ancien *welfare state*. Il lui est en effet difficile de rompre brutalement avec des valeurs qui ont permis au Parti travailliste d'émerger en tant que force politique. Mais, à cet égard, la « troisième voie » ne saurait pas à elle seule diminuer l'importance du pouvoir ou du conflit comme si les déséquilibres créés par les intérêts conflictuels, tels qu'ils peuvent exister entre le travail et le capital, auraient été dissipés sans le moindre effort. Non plus saurait-elle transcender la traditionnelle opposition gauche-droite.

La nouvelle prépondérance du Ministère des Finances dans le développement des politiques sociales est frappante, et confère un caractère neo-libéral au *New Labour*. Il en va de même lorsqu'on considère la poursuite des objectifs de la « société active ». Tant que l'*employability* sera hissé au même rang que la flexibilité, le programme *Welfare to Work* contribuera à une restructuration de l'Etat-providence selon le modèle du *workfare* américain. Malgré les efforts déployés pour transférer une partie de la responsabilité de l'insertion vers l'Etat et le patronat, le *Welfare to Work* ressemble aux mesures instituées par les Conservateurs. Celles-ci sont caractérisées par la redistribution du travail à court terme et la création de peu d'emplois somme toute de piètre qualité et mal payés.

Ceci pose la question de la manière dont le programme *Welfare to Work* sera évalué. Si on se réfère aux critères de la « société active », cette évaluation se fera en termes de nombres de personnes susceptibles de pouvoir s'insérer dans le marché de l'emploi. En revanche, si on continue de privilégier un point d'entrée sur le marché de l'emploi au bas de l'échelle, on risque de voir le *Welfare de Work* se transformer en miroir de la pauvreté. C'est grâce au programme que nous aurons un regard permanent sur ce qu'il est censé combattre.

Il n'est que de regarder le modèle scandinave pour constater que la « société active » peut offrir du travail de qualité ainsi que de solides perspectives de formation. Le *Welfare to Work* britannique peut donc s'inspirer d'autres sources. Tôt ou tard la « troisième voie »

devra transcender pour ne plus être qu'un amalgame de la rhétorique de la nouvelle droite **et** de la nouvelle gauche tout simplement matinée de social.

Ayant à maintes reprises affirmé que le salaire minimum n'est pas une baguette magique capable d'éradiquer la pauvreté d'un seul trait, il m'est difficile de dire le contraire du programme *Welfare to Work*. Annoncé par les plus alléchantes fanfares de presse, ce vaste programme d'insertion peut néanmoins contribuer à redorer le blazon de l'Etat-providence mais à la condition de développer l'idée de qualité au lieu de quantité. C'est ainsi qu'il pourra permettre au *New Labour* de renouer avec les sensations grisantes de la période d'après-guerre. A ce moment-là l'Etat-providence britannique appartiendra bel et bien à la « société inclusive » du Parti travailliste dans un esprit de solidarité que Sir William Beveridge aurait souhaité.

i **NOTES**

Rodney LOWE, *The Welfare State in Britain since 1945*, Londres : Macmillan, deuxième édition, 1999.

ⁱⁱ Phrase historique de Hugh Dalton, Ministre des Finances sous le gouvernement d'Attlee (1945-51), pour décrire l'oeuvre des travaillistes pendant les toutes premières années après leur victoire électorale en 1945.

ⁱⁱⁱ Department of Social Security, *New Ambitions for our Country: A new Contract for Welfare*, Cmd 3805, Londres: HMSO, 1998, p. 19.

^{iv} Actuellement (octobre 1999) le taux de chômage britannique atteint 4,2% de la population active c'est-à-dire 1,2 million de personnes.

^v Voir l'article de Jean-Paul REVAUGER, *Les concepts structurants de la protection sociale en Grande-Bretagne et en France : divergences et convergences*, in, *L'Etat-providence : bilan de dix-huit années de pouvoir conservateur*, Anémone KOBER & Timothy WHITTON (eds), Revue Française de Civilisation Britannique, vol IX, n°4, 1997, pp. 7-19.

^{vi} Tous les pays de l'Union Européenne s'accordèrent en effet pour dire que la flexibilité du marché de l'emploi ne devait pas opérer au dépens de niveaux de décence et d'équité communément reconnus. Par ailleurs les salaires doivent s'adapter au marché de manière raisonnable.

^{vii} Labour Party, *Getting Welfare to Work, a New Vision for Social Security*, Road to the Manifesto, 1996.

^{viii} Gordon Brown, déclaration de budget, 17/03/98.

^{ix} Tony Blair définit la troisième voie ainsi: *The Third Way stands for a modernised social democracy, passionate in its commitment to social justice and the goals of the centre-left, but flexible, innovative and forward looking in the means to achieve them. It is founded on the values which have guided progressive politics for more than a century - democracy, liberty, justice, mutual obligation and internationalism. But it is a **third** way because it moves decisively beyond Old Left preoccupation by state control, high taxation and producer interests; and a New Right treating public investment, and often the very notions of "society and collective endeavour, as evils to be undone.* Tony BLAIR, *The Third Way, New Politics for the New Century*, Pamphlet 588, Londres: Fabian Society, 1998, p. 1.

^x Frank FIELD, *Making Welfare Work : Reconstructing Welfare for the Millennium*, Londres: Institute of Community Studies, 1996, p. 20.

^{xi} Par « modèle bévéridgien » j'entends les idées exprimées essentiellement dans *Full employment in a Free Society*. Selon Beveridge, la pérennité du *Welfare State* dépendait d'une situation de plein emploi ou tout du moins un très faible taux de chômage. Il ne pouvait pas prévoir le chômage de masse des années soixante-dix ce qui a porté un coup fatal à sa vision du travail en tant que

voie « royale » vers la liberté. Pour plus de détails voir Sir William Beveridge, *Full Employment in a Free Society. A Summary*, Londres: George Allen & Unwin LTD, 1944, ou mon article *Poor Welfare*, in *L'Etat-providence : bilan de dix-huit années de pouvoir conservateur*, Anémone KOBER & Timothy WHITTON (eds), *op.cit.* pp. 19-37.

^{xii} En anglais, *a hand up not a handout*, The Labour Party, *New Labour, New Britain: General Election Policy Guide*, vol 2, n° 2, Londres: The Labour Party, 1997, p. 12.

^{xiii} Il n'est pas inutile de rappeler à ce stade, que cette vision des allocations sociales correspond parfaitement à celle de Beveridge. Il n'a jamais cessé de dire que « son » Etat-providence était là *si on en avait besoin*. Il est consternant de constater que la mémoire populaire ne voit pas les choses ainsi, et au fil des années, a allègrement transformé le recours ponctuel aux aides diverses proposées et financées par l'Etat, en une série d'acquis sociaux. Il s'agit là, me semble-t-il, d'un point crucial qui pourrait nourrir le débat sur la réforme du *welfare* britannique.

^{xiv} Ce n'est pas le lieu d'en débattre ici, mais on peut se demander si le RMI n'a pas connu un certain glissement - voire dérapage - pour devenir le revenu minimum. Rappelons également que tandis que pendant longtemps la France n'avait pas de revenu minimum mais en revanche avait institué un salaire minimum, on trouve en Grande-Bretagne la situation inverse. Le revenu minimum existe depuis bien longtemps alors que le salaire minimum n'a vu le jour qu'en avril 1999.

^{xv} Ces douze secteurs s'appellent *Pathfinder areas*.

^{xvi} La question de l'aide sociale attribuée aux parents isolés est un mauvais souvenir pour le gouvernement de Tony Blair. Sa tentative en décembre 1997 de diminuer l'aide versée a déclenché une importante vague de révolte dans les rangs du parti l'obligeant à modifier ses projets.

^{xvii} Cette étape s'appelle *gateway*.

^{xviii} J'utilise délibérément le terme « candidat » alors qu'on trouve en anglais le mot *client*.

^{xix} Appelé « a sweetener », une sorte de « Blairette ».

^{xx} Les parents isolés et les handicapés sont également concernés par le *New Deal* mais sur la base du volontariat. Compte tenu des conditions particulières et très complexes de ces deux populations cet article ne s'y attardera pas

^{xxi} HM Treasury, *Financial Statement and Budget Report, July 1997*, HC 85 1997/98 table 2.1, & *March 1998*, HC 620, 1997/98, table 3.1.

^{xxii} Appelé *windfall tax* en anglais. On se souviendra que les conservateurs avaient lancé un vaste programme de privatisation de nombreuses industries publiques. Ceci relève bien évidemment d'un choix idéologique, mais à plusieurs reprises ils furent critiqués pour avoir bradé « les bijoux de famille ».

^{xxiii} Il faut souligner, cependant, le fait que le « Community Programme »

était nettement moins axé sur le *workfare* que les deux autres.

^{xxiv} Les Travaillistes avaient fait exactement la même chose entre 1974 et 1979. Tout comme les Conservateurs, ils s'étaient fourvoyés en pensant que trouver des solutions au chômage et favoriser des plans de formation était indissociables alors qu'il s'agit de deux choses différentes.

^{xxv} *Youth Training Scheme* appelé couramment *YTS*.

^{xxvi} Desmond KING, *Actively Seeking Work? The Politics of Unemployment and Welfare in the United States and Great Britain*. Chicago & Londres: University of Chicago Press, 1995, p. 179.

^{xxvii} La logique voudrait que les salaires augmentent plus que les prix.

^{xxviii} Par *workfare* j'entends la subordination de politiques sociales aux exigences du marché du travail.

^{xxix} Financer les nouveaux projets par le biais d'une fiscalité plus lourde. Même si l'électorat approuve certaines réformes, il n'est pas toujours disposé à supporter le surcoût fiscal qu'implique leur mise en oeuvre.

^{xxx} *Jobseeker's allowance*. A comparer avec les années entre les deux guerres pendant lesquelles le *work-test* était utilisé pour déterminer si les demandeurs d'emplois cherchent réellement un travail - *genuinely seeking work*. La *jobseeker's allowance* était particulièrement sévère dans la mesure où les allocataires ne pouvaient refuser un emploi à temps complet quels que soient le nombre d'heures de travail, le salaire et les conditions de travail. JSA fut donc un instrument très efficace pour réajuster vers le bas les attentes des chômeurs.

^{xxxi} Il existait de projets de recyclage et de réinsertion financés par l'Etat, mais rien d'aussi vaste que le programme *Welfare to Work*.

^{xxxii} Si on considère la photographie qui figure sur la couverture du livre de Rodney Lowe – voir note 1 – les *Job Centres* seraient plus synonymes de chômage que de travail.

^{xxxiii} *To make work pay*.

^{xxxiv} Les droits dont nous jouissons sont le reflet des devoirs dont nous devons nous acquitter.

^{xxxv} Mead parle de *help and hassle*.

^{xxxvi} On dit que le *Family Credit* était destiné aux porte-monnaie des femmes, alors que le WFTC ira dans le portefeuille de l'homme : une façon drôle d'évaluer l'impact de ces deux apports financiers sur le revenu du foyer.

^{xxxvii} Du moins pour les familles. Les candidats sans enfants ne bénéficient pas du WFTC d'où une certaine inquiétude concernant la pauvreté dont ils pourraient être victimes.

^{xxxviii} Il n'est pas prévu, par exemple, d'exiger des employeurs souscrivant au programme qu'ils rémunèrent les *new dealers* selon les taux négociés dans le cadre d'accords de branches. De plus, bien que l'on présume que le salaire payé dépassera la subvention allouée, ce n'est pas une obligation.

^{xxxix} Desmond King, *op. cit.*, p. 199.

^{xi} Pour plus de détails concernant les *Wages Councils*, lire Timothy WHITTON, *Adieu aux « Wages Councils »*, Revue Française de Civilisation Britannique, vol 8, n°2, juillet 1995, pp. 65-79, ou, Timothy WHITTON, *Les « Wages Councils » : bilan*, Alizès, Trade Winds, Revue Angliciste de la Réunion, n°7, January 1994, pp. 67-90.

^{xli} Bien que le fiasco du « Contrat Social » ait été un facteur déterminant dans la défaite des travaillistes, on se souviendra également de la campagne d'affichage très performante des conservateurs. A chaque coin de rue d'énormes affiches montraient de très longues files d'attentes devant les agences pour l'emploi avec le slogan *Labour isn't working!*. Les conservateurs essayaient de montrer que les travaillistes étaient incapables de gouverner.

^{xlii} Je dis bien pauvreté relative, qui se distingue nettement de la pauvreté absolue. Pour plus de précisions lire mon article *Poor Welfare*, in, *L'Etat-providence : bilan de dix-huit années de pouvoir conservateur*, op. cit. pp. 19-37.

^{xliii} J'insiste sur ces deux notions de « chômage » et « d'inactivité » car si l'un est reconnu par les pouvoirs publics, l'autre ne l'est pas forcément.

^{xliv} Prime Minister, *The Government's Annual Report 97/98*, CM 3969. Londres: HMSO, 1998, p. 50.

^{xliv} L'une des fonctions de la première phase du *New Deal* est de ramener vers des taux plus réalistes, c'est-à-dire plus en adéquation avec les possibilités offertes par le marché, les salaires de réservation des candidats. On comprend mieux que la dissuasion est un élément clé du programme.

^{xlvi} La *Trades Union Congress* demandait que le salaire minimum soit établi d'emblée à un taux bien supérieur à celui qui est entré en vigueur en avril 1999. Leurs objectifs dans ce domaine ont varié, allant de 50% du salaire moyen tous salaires confondus, à 50% du salaire médian.

^{xlvii} Pour une analyse de la manière dont la suppression de la protection des salaires a contribué à une augmentation du travail précaire et à la transformation d'emplois à temps complet en emplois à temps partiel voir mon article *Labour's National Minimum Wage*, in, *Les Elections Générales de 1997 en Grande-Bretagne*, Revue Française de Civilisation Britannique, vol 9, n°3, novembre 1997, pp. 115-129.

^{xlviii} Department of Education and Employment, *New Deal Design Document*, 1997.

^{xlix} Agnes MICHEL, *A New Deal for the Young Unemployed - Sound Bite or Sound Policy?* University of Hertfordshire Business School : Employment Studies Paper 29, 1999.

ⁱ On parle alors de « deadweight », c'est-à-dire le coût supporté par le programme pour subventionner des emplois destinés aux candidats qui n'ont pas besoin de ce type d'aide pour trouver du travail.

ⁱⁱ Lors du congrès annuel de 1999, le Parti travailliste a déclaré à maintes reprises que dans le but de voir émerger « une nation au travail », il n'y aurait

aucun flechissement dans sa volonté d'associer mesures coercitives et l'attribution des allocations sociales.

ⁱⁱⁱ Anne GRAY, *The New Deal and Welfare Reform: Opportunity, Punishment or Deterrence?*, School of Urban Policy, South Bank University, 1998, p. 18.

ⁱⁱⁱⁱ Lawrence M. MEAD, in, Alan DEACON (ed.), *From Welfare to Work, Lessons from America*, Londres: Institute of Economic Affairs, Health and Welfare Unit, 1997, p. 13.

^{liv} *Ibid.*, p. 13.

^{lv} Tant que le New Labour n'aura pas franchi le pas de remettre en question le revenu minimum, la part du budget de l'Etat consacrée au programme demeure en effet impondérable.

^{lvi} Voir note 11.

Le New Labour Rupture ou continuité ?

Après une longue traversée du désert de dix-huit ans, les travaillistes reviennent au pouvoir en mai 1997 avec à leur tête le jeune et charismatique Tony Blair. Devenu depuis la figure de proue de la gauche « moderne » en Europe, Tony Blair a su, par le biais notamment de sa « troisième voie », convaincre l'électorat britannique que le travaillisme pouvait constituer une alternative légitime à la Nouvelle Droite, dont les Britanniques ont surtout connu les excès pendant les « années Thatcher ».

Le ralliement de la social-démocratie britannique à la logique néolibérale mondialisée ne va pas sans entraîner cependant certaines déceptions : alors que pendant la période d'après-guerre, la gauche britannique pouvait se féliciter d'avoir son propre projet politique dont le symbole phare était l'État-providence, on peut actuellement se demander si elle est autre chose que le simple relais d'une dynamique déjà bien établie par les formations de droite. Le New Labour a en effet bien du mal à contrebalancer le libéralisme « économique » de ses prédécesseurs par son propre libéralisme « civique ».

L'objet de cet ouvrage est d'analyser les similitudes et les différences entre le projet politique du New Labour et celui que les Britanniques ont massivement rejeté lors des dernières élections législatives. Les auteurs ont tenté de mettre en évidence les spécificités de la « troisième voie » en soulignant les ruptures et les continuités avec la politique conservatrice.

Cet ouvrage est publié sous la direction de Timothy Whitton, maître de conférences, avec la collaboration de Valérie Auda-André, Gilles Leydier et Jean-Paul Revauger et la participation d'Emmanuelle Avril, Paul Brennan, Antoine Capet, Michel Charasse, Neil Davie, Jean-Noël Evanno, Bernard d'Hellencourt, Anémone Kober-Smith, Anne-Marie Motard, Isabelle Millon-Micalaudy, Brendan Prendiville, Pauline Schnapper et Phyllis Starkey.

EN COUVERTURE :
TONY BLAIR,
(© FLYING COLOURS PHOTOGRAPHY).

TERRE DE BRUWÉ



Éditions PUR
Université Rouen 2
Haute Normandie



9 782868 475251

ISBN 2-86847-525-6
90 F