

**Dossier d'étude n° 14**

**Novembre 2000**

**Politique familiale et sociale  
au Royaume-Uni**

**John Crowley**

Centre d'Études et de Recherches Internationales  
Fondation Nationale des Sciences Politiques

**Julien Damon**

**Jérôme Minonzio**

Bureau de la Recherche de la CNAF

# TABLE DES MATIERES

<b>AVANT-PROPOS .....</b>	<b>4</b>
<b>PREMIERE PARTIE : LES MUTATIONS DE LA PROTECTION SOCIALE BRITANNIQUE..</b>	
<b>1. RAPPEL HISTORIQUE : ORIGINES ET ÉVOLUTION DE LA PROTECTION SOCIALE BRITANNIQUE .....</b>	<b>7</b>
1.1. Un principe historique : l'encadrement étatique de la charité.....	11
1.2. Le tournant beveridgien .....	13
1.3. De Beveridge à Thatcher .....	18
1.4. La révolution conservatrice .....	23
<b>2. LES ENJEUX IDÉOLOGIQUES ACTUELS.....</b>	<b>31</b>
2.1. Les limites de la révolution conservatrice .....	34
2.2. La « troisième voie » d'Anthony Giddens .....	35
2.3. La pensée blairiste de la protection sociale.....	38
<b>3. LES EFFETS DE CONTEXTE .....</b>	<b>46</b>
3.1. Enjeux politiques.....	46
3.2. Enjeux technico-administratifs.....	50
<b>4. RÉFORMES EN COURS.....</b>	<b>52</b>
4.1. Principes généraux .....	52
4.2. Les principales allocations et prestations : situation et enjeux .....	59
4.2.1. La retraite de base (Retirement Pension).....	60
4.2.2. Le crédit d'impôt familial (Working Families Tax Credit) .....	64
4.2.3. L'allocation familiale (Child Benefit).....	65
4.2.4. Le revenu minimum (Income Support) .....	66
4.2.5. L'allocation pour recherche d'emploi (Jobseeker's Allowance).....	68
4.2.6. L'aide au logement (Housing Benefit) .....	69
4.3. Effets et orientations des réformes du « nouveau travaillisme » .....	69
<b>5. CONCLUSIONS : L'EXPÉRIENCE BRITANNIQUE PEUT-ELLE SE GÉNÉRALISER ?</b>	<b>72</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE .....</b>	<b>75</b>
<b>DEUXIEME PARTIE : PRINCIPALES DONNEES .....</b>	
<b>Avant-propos.....</b> Erreur ! Signet non défini.	
<b>I. Structures démographiques et familiales.....</b>	<b>76</b>
Quelques indicateurs démographiques en 1998.....	76
Nombre de divorces pour 1000 habitants (France, Royaume-Uni, Union-Européenne).....	77
Part des familles monoparentales par rapport au nombre des familles ayant des enfants à charge en 1996.....	78
<b>II. Pauvreté et précarité .....</b>	<b>79</b>
Pauvreté monétaire dans l'Union Européenne en 1996.....	79
Taux de pauvreté des hommes et des femmes en 1996 (en %).....	80

Taux de pauvreté des enfants en 1996 (en %) .....	81
<b>III. Emploi et chômage.....</b>	<b>82</b>
Population active et taux d'activité dans l'Union Européenne en 1999 .....	82
Proportion d'actifs travaillant à temps partiel et taux de chômage selon le sexe en 1999.....	82
<b>IV. Prélèvements obligatoires et protection sociale .....</b>	<b>84</b>
Prélèvements obligatoires dans les pays de l'Union européenne en 1997 .....	84
Protection sociale : structure des prestations en 1997.....	84
Population bénéficiant de transferts sociaux .....	85
Bénéficiaires de transferts sociaux (hors pensions) et poids de ces transferts dans le revenu total en 1995 en % .....	86
Proportion de personnes situées sous le "seuil de pauvreté" avant et après octroi des transferts sociaux (hors pensions) en 1995 en %.....	87
<b>V. Modes de garde.....</b>	<b>88</b>
Modes de garde d'enfants utilisés par les familles dont le plus jeune enfant est âgé de moins de 5 ans en % au Royaume-Uni .....	89
Solution principalement adoptée pour la garde des enfants en bas âge en % en France.....	89
<b>VI. La médiation familiale au Royaume-Uni.....</b>	<b>90</b>
<b>VI. Lexique franco-britannique des politiques familiales .....</b>	<b>91</b>
<b>TROISIEME PARTIE : PRINCIPALES PRESTATIONS DE POLITIQUE FAMILIALE .....</b>	<b>94</b>

## AVANT-PROPOS

Ce dossier rassemble des documents qui ont été produits à l'occasion de la préparation du voyage d'étude des administrateurs de la CNAF au Royaume-Uni en décembre 2000. Il offre une série d'informations et d'analyses sur les évolutions des politiques sociales et familiales outre-Manche, mettant notamment l'accent sur la nouvelle prestation mise en place récemment par le gouvernement sous forme de crédit d'impôt, le WFTC (*Working Families Tax Credit*).

Il comprend trois parties.

La première partie est une analyse réalisée par John Crowley, chercheur à la Fondation Nationale des Sciences Politiques, portant sur les mutations de la protection sociale britannique. Il s'agit d'un panorama des évolutions normatives et politiques dans le dernier quart de siècle.

La deuxième partie est composée d'une série de statistiques sur les structures familiales et les questions sociales britanniques, en comparaison avec la France et le reste de l'Union Européenne. Le premier item portant sur les structures démographiques et familiales présente les grandes tendances de l'évolution de la population britannique (taux d'accroissement naturel, mariages...). Le deuxième item (pauvreté et précarité) et le troisième (emploi et chômage) dressent un bilan général de l'exclusion et de l'insertion professionnelle en comparaison avec l'Union Européenne. Le quatrième item est consacré aux prélèvements obligatoires et au financement de la protection sociale et montre les singularités et les convergences du Royaume-Uni par rapport au reste de l'Union. Le cinquième item présente des éléments chiffrés sur les modes de gardes en France et au Royaume-Uni sans pour autant parvenir à une étude comparée du fait de l'absence de système de mesure commun et de la disparité des deux systèmes. Le dernier item est un lexique franco-anglais consacré aux politiques sociales.

Enfin une troisième partie propose un aperçu de l'architecture du système de prestations familiales britanniques.

Signalons que les comparaisons avec le Royaume-Uni ne sont pas une nouveauté au sein de la Direction de la Recherche, des Prévisions et des Statistiques de la CNAF. Pour tout complément et tout approfondissement on pourra se référer aux articles publiés dans la revue *Recherches et Prévisions* et signalés ci-après :

- Alain GREVOT. "L'Enfant, la famille, qui protéger ? ". *Recherches et Prévisions*, n°41, 1995.
- Linda HANTRAIS, Marie-Thérèse LETABLIER. "Travail professionnel et vie familiale : une comparaison européenne". *Recherches et Prévisions*, n°41, 1995.
- Linda HANTRAIS, Diarmuid BRITTAIN. "Les Enfants soignants : une perspective comparative". *Recherches et Prévisions*, n°41, 1995.
- Catherine BOISSIERES. "Une typologie des politiques familiales en Europe. Données macroéconomiques". *Recherches et Prévisions*, n°41, 1995.
- Nadine LEFAUCHEUR. "Qui doit nourrir l'enfant de parents non mariés ou séparés ? " *Recherches et Prévisions*, n°47, 1997.
- Christiane BONNEMAIN. "Parenté biologique et parenté sociale. Une comparaison des législations anglaise, française, italienne et portugaise". *Recherches et Prévisions*, n°47, 1997.
- Claude MARTIN. "L'Action Publique en direction des ménages monoparentaux. Une comparaison France/Royaume-Uni". *Recherches et Prévisions*, n°47, 1997.
- Virginie BUSSAT, Michel CHAUVIERE. "Les Réseaux de défense des intérêts familiaux. Approches comparées des champs familiaux anglais et français". *Recherches et Prévisions*, n°52, 1998.

- Eliane JANKELIOWITCH-LAVAL, Antoine MATH. "Revenus minima garantis et incitation au travail : une comparaison internationale." *Recherches et Prévisions*, n°50-51, 1997-1998.
- Claude MARTIN. "Comparer les questions familiales en Europe". *Recherches et Prévisions*, n°55, 1999.

**Julien DAMON, Jérôme MINONZIO**  
**CNAF – Bureau de la Recherche**

## **PREMIERE PARTIE : LES MUTATIONS DE LA PROTECTION SOCIALE BRITANNIQUE**

**Par John CROWLEY**

**Chercheur au Centre d'Études et de Recherches Internationales  
Fondation Nationale des Sciences Politiques**

Depuis le grand tournant politique de 1979, qui vit le Parti conservateur, sous la direction de Mme Thatcher, revenir au pouvoir, le *welfare state* britannique a été au centre des débats politiques. La critique, fondamentale, des conservateurs thatchériens est assez bien connue : le *welfare state* ne fonctionne pas selon ses propres termes ; et de toute façon ces termes sont mal posés – ils ne peuvent, par nature, être réalisés. Une protection sociale universelle et assez généreuse a pour seul effet de brouiller les incitations au travail, à l'effort, à l'épargne, à la prévoyance chez ses bénéficiaires. Elle profite le plus, non pas à ceux qui en ont le plus besoin, mais aux plus astucieux pour en user, voire pour en abuser. Elle érode ainsi la fibre morale de la nation, d'autant que par les faveurs accordées aux mères célibataires elle favorise l'éclatement des structures familiales, qui est facteur d'échec scolaire, de délinquance, de pauvreté, et donc d'appel accru à la protection sociale. En un mot, d'une nation de fiers individualistes « *self-reliant* » – ne comptant que sur eux-mêmes –, le *welfare state* fait une nation, ou en tout cas une classe, d'« assistés ».

Ce qui est frappant, c'est que ce discours a rencontré un large écho bien au-delà des « riches » ou des « privilégiés ». C'est que, à certains égards, et avec des réserves importantes, il a mis le doigt sur quelque chose. Que les Britanniques soient devenus des « assistés », rien n'est moins sûr. Que l'assistance soit le principe essentiel de fonctionnement de la protection sociale britannique, en revanche, c'est globalement vrai. Si la critique de la protection sociale a contribué significativement aux quatre succès électoraux conservateurs entre 1979 et 1992, on ne peut pas dire, toutefois, que les gouvernements Thatcher, puis Major, y aient véritablement répondu. Par des effets pervers très prévisibles, leurs tentatives de réforme, orientées contre la « culture de dépendance », ont tendu en réalité à la renforcer. Loin de « démanteler » la protection sociale britannique, comme le voudraient leurs adversaires, les conservateurs l'ont à plus d'un titre consolidée.

Pendant la période thatchérienne, l'opposition travailliste s'est constamment opposée aux réformes de la protection sociale au nom de la compassion, de l'égalité, de la justice et de la citoyenneté. Depuis que Tony Blair a pris la tête du Parti travailliste en 1994, en revanche, le ton a radicalement changé. Désormais, la critique de la protection sociale dans sa forme traditionnelle est reprise par la gauche, mais elle se combine avec la critique croisée des incohérences des tentatives de réforme conservatrice. Pour la protection sociale, comme pour tous les autres domaines de la politique, Tony Blair propose une « troisième voie », qu'il veut de portée universelle. De fait, si la teneur pratique des réformes est encore floue à bien des égards, des mesures ambitieuses et innovantes ont été prises depuis 1997, dont certaines – comme les crédits d'impôts pour soutenir les familles ou la réforme des retraites sur la base d'une conjonction de la capitalisation et de la répartition – suscitent un réel intérêt comparatif. En même temps, cependant, la démarche blairiste provoque au sein de la gauche européenne, particulièrement en France, un profond malaise. La revendication de certains éléments de l'héritage thatchérien – revendication sélective qui est l'essence même de la troisième voie – est généralement considérée comme hérétique et dangereuse.

On pourrait en conclure que l'analyse, en France, du discours et de la pratique blairistes aurait un intérêt surtout académique. Ce serait sans doute trop rapide. Il est vrai que le contexte, aussi bien politique que technico-administratif, est profondément différent outre-Manche. Même les termes *welfare* ou *social security* sont lourds de malentendus potentiels.

Telle réforme concrète du système britannique de protection sociale ne sera en aucun cas directement transposable en France. De même, les enjeux politiques, marqués par l'histoire et la structure des systèmes, sont fort différents, surtout en matière de santé et de retraites. Il n'empêche qu'il existe des défis communs, dont témoigne l'émergence autonome dans le débat français de la notion – péjorative – d'« assistance ». Qu'une analyse détaillée des évolutions de la protection sociale britannique n'offre pas, pour l'observateur français, une série de recettes applicables ne signifie donc nullement qu'à un niveau plus général il n'y ait rien à apprendre.

Pour mieux analyser à la fois ces différences et ces rapprochements, la présente étude se proposera de combiner des regards sur les *idées* (notamment celles de la troisième voie, dans leur genèse historique) ; sur les *enjeux politiques* ; et sur la dimension *technico-administrative* de la protection sociale. Ce n'est qu'ainsi – au prix, nécessairement, d'une vraie profondeur historique – qu'il sera possible d'aborder l'analyse fine des réformes réalisées, en cours ou à l'étude depuis 1997 avec l'objectif à la fois de les décrire pour elles-mêmes et d'en comprendre la logique. C'est cette analyse qui, seule, permet de s'interroger utilement sur l'apport possible de l'expérience britannique à des réflexions, à certains égards analogues, menées dans des contextes idéologiques, politiques et technico-administratifs profondément différents.

Je commencerai (chapitre 1) par une analyse de l'histoire de la protection sociale britannique, en insistant particulièrement sur les grands tournants beveridgien et thatchérien. Cela permettra de situer de manière systématique (chapitre 2) les principaux courants idéologiques qui encadrent aujourd'hui les débats sur la protection sociale. Ensuite (chapitre 3), seront précisés les éléments essentiels des contextes politique et technico-administratif. Le chapitre 4 sera consacré à l'analyse détaillée des réformes actuelles. Enfin, je conclurai (chapitre 5) en essayant d'apprécier à quel point l'expérience britannique est généralisable. Je proposerai, de manière peut-être improbable, que, pour autant qu'elle le soit, c'est dans la mesure où le thatchérisme avait vu juste. L'enjeu commun aux systèmes avancés de protection sociale confrontés aux changements sociaux rapides est bien l'*assistance*, dont le Royaume-Uni est précisément, pour le meilleur et souvent pour le pire, le laboratoire le plus fascinant.

## **1. RAPPEL HISTORIQUE : ORIGINES ET ÉVOLUTION DE LA PROTECTION SOCIALE BRITANNIQUE**

L'analyse des mutations de la protection sociale britannique – avec pour objectif comparatif de comprendre ce qui en est imputable à des particularités locales et ce qui, au contraire, reflète des évolutions générales, et donc susceptibles de toucher des pays comme la France – constitue un objet d'analyse faussement évident. Sans doute peut-on, à un niveau philosophique très général, donner de l'idée de protection sociale une définition simple. On peut convenir d'y rattacher tout ensemble de mécanismes qui assigne à la collectivité la responsabilité de ce qui, hors de l'idée de protection sociale, apparaîtrait comme malchance individuelle. Cette responsabilité implique à son tour un droit compensatoire au bénéfice de l'individu.

Le problème est que, en disant cela, on n'a encore rien dit. Aucun système, tout d'abord, ne pose que la malchance en général et en tant que telle doive être compensée. L'idée de protection sociale reflète nécessairement un jugement sur les événements dont l'individu ne saurait être tenu pour responsable. Or, ce jugement n'est stable ni dans le temps ni dans l'espace. En outre, le sens du déplacement de la responsabilité est variable. La protection sociale peut s'envisager avant tout comme modalité de contrôle social. Laisser l'individu seul

face aux risques de la vie serait alors dangereux pour l'ordre social, par exemple parce que la misère menacerait la propriété. Les allocations de subsistance pour les mendiants et les vagabonds – dont l'ancienne *Poor Law* anglaise était exemplaire – répondent manifestement à ce souci. Elles sont d'ailleurs souvent associées à des contraintes draconiennes, voire au régime semi-carcéral de la *workhouse*. Des traces de ces idées demeurent dans de nombreux systèmes contemporains de protection sociale – en particulier dans le domaine de l'obligation sanitaire –, et certains auteurs voient dans leur résurgence une caractéristique de notre époque<sup>1</sup>. De manière concurrente sinon forcément opposée, la déresponsabilisation de l'individu peut fonctionner sur un registre véritablement moral. L'individu mériterait alors protection pour autant que son malheur résulte de choix collectifs dans le cadre desquels il a été directement ou indirectement sacrifié pour l'utilité globale, ou de processus impersonnels dont personne en particulier ne peut être considéré « auteur ». Le chômage illustre bien cette catégorie. Autant dire que les idées de responsabilité individuelle ou collective sont surchargées de considérations normatives et théoriques, et s'articulent à tout un répertoire de représentations sur ce qu'est ou devrait être la société. Celles-ci varient considérablement d'un pays à l'autre et d'une époque à l'autre. On ne saurait donc comparer des régimes de protection sociale comme s'ils étaient des mises en œuvre concurrentes, ou tout simplement différentes, d'un principe unique.

Deuxième niveau de complexité : le contexte politique. Puisque la protection sociale engage une idée de la société, et puisqu'elle a des conséquences pratiques aisément perceptibles au niveau des individus (ce qui ne veut bien sûr nullement dire que ce soient ses seules conséquences), elle sera en général objet de débat politique. Ni les idées, en effet, ni les conséquences pratiques ne seront uniformes. Dans un cas simple et caricatural, ceux qui bénéficient le plus du système défendront des idées qui le rendent légitime, alors que ceux qui en bénéficient moins, et sont au moins financièrement perdants, tendront à le contester. Au gré des fortunes électorales et des dynamiques de coalition, la protection sociale sera donc alternativement étendue, complétée et renforcée, ou au contraire rationalisée, stabilisée, voire restreinte. Dans des cas réels, les enjeux politiques de la protection sociale seront bien sûr beaucoup plus complexes. Mais ils seront toujours caractérisés par le jeu des normes, des intérêts et des stratégies électorales au sens le plus large. Les idées sur la société, qui peuvent inspirer des visions concurrentes de la protection sociale, peuvent bien sûr être articulées à un niveau très abstrait, mais elles existent politiquement en étant mises en relation avec leur contexte, en étant mobilisées par des acteurs qui sont toujours intéressés – la réussite des idées auxquelles on souscrit étant bien, après tout, un intérêt. D'où les différences très importantes qui peuvent exister entre les formes politiques des débats sur le devenir de la protection sociale, non seulement entre États où les répertoires d'idées mobilisables diffèrent fortement – disons, la France et les États-Unis –, mais même entre des États d'Europe de l'Ouest où les oppositions idéologiques sont assez isomorphes.

Troisième niveau de complexité, enfin : le cadre technico-administratif de la protection sociale. Son objet même – la socialisation de certains risques subis par les individus à partir de la mise en œuvre d'une grille sophistiquée d'éligibilité – lui dicte en effet une forte institutionnalisation et une prise directe sur les cas les plus individuels. Or, aucun schéma a priori ne s'impose. En outre, les États ont naturellement tendance à adopter, pour la protection sociale, des modes de gestion administrative expérimentés dans d'autres secteurs et qui s'inscrivent dans un « sens commun » de l'action étatique. Enfin, même les options contingentes, adoptées à tel ou tel moment en vertu de jeux d'intérêts transitoires, ont tendance à se « sédimer » : phénomène connu dans les travaux de sciences sociales sous le nom de *path dependency*. Le chemin (*path*) suivi par un phénomène à partir d'un point donné peut en effet être fortement dépendant du chemin qu'il avait précédemment suivi, même si rien n'avait imposé celui-ci. Il devient vite très difficile de repenser de fond en

---

<sup>1</sup> Cf. Loïc Wacquant, *Les prisons de la misère*, Paris, Éd. Raisons d'agir, 1999.



comble un système établi – sauf dysfonctionnement à la fois catastrophique et unanimement admis – parce que trop d’acteurs y sont routinièrement intéressés pour que le retour en arrière puisse apparaître crédible. Mais il est encore plus difficile de produire des transformations d’ordre systémique par des réformes de détail. On s’attendrait, en d’autres termes, à ce que la protection sociale soit institutionnellement « épaisse », et donc qu’on ne puisse utilement l’analyser uniquement en termes de principes généraux. De fait, les différences les plus importantes, surtout entre États européens, ne sont ni d’ordre idéologique, ni d’ordre politique, mais tiennent plutôt à ce détail fin des procédures et des processus. La France et le Royaume-Uni, en particulier, sont à cet égard dans des positions très différentes, et on ne comprend pleinement nombre de débats britanniques apparemment idéologiques qu’en tenant compte de leur histoire et de leur micro-fonctionnement.

Comparer la protection sociale d’un pays à l’autre est donc une tâche délicate qui exige de ne pas se laisser piéger par des termes apparemment communs. État-providence, sécurité sociale, *welfare*, assurance sociale ou publique, assistance sociale ou publique... toutes ces notions renvoient à des réalités idéologiques, politiques et technico-administratives complexes et différenciées. Quand Bill Clinton, faisant campagne pour la présidence américaine, promettait « *to end welfare as we know it* » (mettre fin à l’assistance sociale telle que nous la connaissons), il ne suffit en aucun cas de parler l’anglais, ou même de connaître un peu la vie politique américaine, pour comprendre ce que cela signifiait. L’analyse des débats britanniques récents nous confrontera à la même difficulté. Comme le notait un ouvrage récent sur la « sécurité sociale », « Aux États-Unis, le terme “*social security*” est généralement réservé aux prestations fondées sur les cotisations antérieures d’un individu (ailleurs, on parle plutôt d’“assurance sociale”), alors que le terme distinct et péjoratif “*welfare*” est réservé à des minima sociaux qui ne requièrent pas de cotisations préalables (un domaine que l’on appelle souvent “assistance sociale” dans d’autres pays). Au Royaume-Uni, en revanche, on désigne de plus en plus comme “*welfare reform*” toute réforme de la sécurité sociale, y compris celle qui touche les prestations fondées sur des cotisations [*contributory benefits*]. Dans certains pays européens, enfin, le terme “sécurité sociale” est plus large qu’au Royaume-Uni, et couvre notamment l’accès au système de santé. »<sup>2</sup>. Le vocabulaire est donc, dans ce domaine, particulièrement chargé. Même si cela alourdit inévitablement le propos, c’est l’une des choses auxquelles il faut être très attentif dans la présente étude. L’usage que je suivrai, qui est celle de la plupart des travaux britanniques, utilise le terme « *welfare* » pour désigner à la fois un objet – le « bien-être » – et l’ensemble des processus sociaux qui y contribuent. Parmi ces processus, certains relèvent de l’État, que l’on peut dès lors caractériser comme « *welfare state* ». Parmi les activités du *welfare state*, certaines sont conventionnellement considérées comme épuisant la notion administrative et financière de *welfare*. Ce sont, d’une manière très arbitraire mais devenue incontournable dans les statistiques, la santé, l’éducation et la sécurité sociale (*social security*). Cette dernière a donc un sens étroit dans le vocabulaire britannique : elle ne couvre que les allocations (d’assurance ou d’assistance) gérées par l’État. Elle exclut la santé (les soins étant gratuits au Royaume-Uni, il n’y a pas de système de cotisations – remboursements), mais aussi tous les services sociaux (*social services* : allocations et prestations en nature) gérés par les collectivités territoriales. *Welfare*, *social security*, *social services* : ces trois termes forment la matrice statistique et administrative de la protection sociale britannique.

Enfin, la clarification du vocabulaire n’épuise nullement les difficultés méthodologiques de la comparaison, surtout si l’on s’intéresse – comme c’est généralement le cas – au *fonctionne-*

---

<sup>2</sup> McKay & Rowlingson, *Social Security in Britain*, p. 4. Pour une analyse plus générale des problèmes de comparaison posés par la sécurité sociale, voir *ibid.*, pp. 1-21 ; ainsi que Bruno Palier (dir.), *Comparing Social Welfare Systems in Europe / Comparer les systèmes de protection sociale en Europe*, 4 tomes, MIRE, Ministère des Affaires sociales, 1996-99.

ment et aux effets de la protection sociale, et non pas seulement à ses structures ou à ses principes. Les systèmes publics obligatoires ne sont évidemment qu'un aspect de la gestion collective des risques individuels, et si l'assurance privée est en général suffisamment institutionnalisée pour être observable, d'autres mécanismes plus ou moins informels sont difficiles à repérer. En outre, l'évaluation des effets suppose la comparaison avec une situation sans protection sociale qui est par définition impossible à observer. Il est tentant de postuler qu'en l'absence de protection sociale, rien d'autre ne changerait. Il en résulterait que l'on pourrait mesurer le bénéfice tiré du système, et sa distribution, à partir de la comparaison des versements (cotisations, impôts, facturation directe...) et des prestations reçues (en argent ou en nature). C'est déjà compliqué techniquement, comme le soulignent bien McKay et Rowlingson<sup>3</sup> à propos des comparaisons quantitatives transnationales, qui posent d'importantes questions idéologiques, mais aussi techniques. Ceux-ci sont aggravés par la disponibilité souvent lacunaire des données, mais ne s'y limitent pas. Pour ne prendre qu'un exemple familier : qu'est-ce que la pauvreté ? Supposons même que l'on se mette d'accord pour en adopter une définition « relative » (en termes d'un « seuil de pauvreté » défini comme fraction du revenu médian) – enjeu proprement idéologique. Encore faut-il savoir comment la mesurer. Or, même en s'en tenant à des indicateurs strictement économiques, c'est ambigu. Le *revenu*, la *dépense* et la *consommation effective* – des individus ou des ménages, complication additionnelle – entretiennent des relations complexes, et ne désignent pas forcément les mêmes personnes comme « pauvres », ni n'attribuent à celle-ci la même incidence. Or, le choix d'un indicateur est un enjeu technique (la consommation effective est notoirement difficile à mesurer), mais aussi normatif. On ne définit pas la pauvreté sans définir en même temps le problème qu'elle est censée poser à la collectivité, et donc les types de réponses qui peuvent être admissibles. D'où l'importance des modalités techniques des comparaisons entre personnes sur la base d'indices synthétiques (de prix ou de valeur) qui ne vont jamais de soi. Est-ce qu'un téléviseur vaut un autre téléviseur, par exemple ? Est-ce les mécanismes informels d'approvisionnement, qui peuvent être à la marge de la légalité, atténuent l'incidence de la pauvreté, ou au contraire en témoignent ? ... On sait que la mesure de l'inflation a longtemps été un débat politique en France : c'est à juste titre et pour des raisons incontournables. Des questions analogues se posent dans le cadre de comparaisons entre systèmes de protection sociale. Comment en estimer le caractère « généreux » : à partir de ses effets quantifiables ou à partir de son « sens » ? à partir de distributions réelles (qui intègrent des situations initiales elles-mêmes divergentes et peut-être extrêmement difficiles à comparer) ou de distributions hypothétiques (fondées sur des « situations-types », mais qu'est-ce qui en justifie la comparaison et la pertinence) ?

On pourrait encore admettre que de telles difficultés techniques soient à peu près maîtrisables. Mais est-on sûr que le postulat de base soit valable ? Nous verrons que le théoricien Anthony Giddens, qui a beaucoup influencé Tony Blair, critique fortement cette idée, et suggère qu'il y a toutes les raisons de penser que l'existence même de la protection sociale modifie les processus sociaux qu'il lui incombe de traiter. Tenir compte de ces éventuelles boucles de rétroaction est d'une extrême complexité. Il n'est pas du ressort de cette étude de traiter directement ces problèmes théoriques, sauf pour autant qu'ils jouent sur l'interprétation du cas britannique, mais il importe de les garder à l'esprit. Il faut se rappeler, en particulier, que les questions que pose la protection sociale n'émergent pas spontanément d'une « réalité sociale » donnée une fois pour toutes, mais constituent plutôt un rapport actif à une réalité sociale incertaine et évolutive.

Ces précautions d'usage sont plus qu'académiques quand on tient compte du fait que la France et le Royaume-Uni sont précisément les pays qui entrent le plus mal dans les grands

---

<sup>3</sup> *Ibid.*, pp. 22-43.

exercices comparatifs qui proposent des typologies de la protection sociale <sup>4</sup>. La France, en effet, n'est presque jamais prise en compte ; ou à défaut elle est prise comme forme « méditerranéenne » avancée ou comme variante « bismarckienne » : deux descriptions aussi peu satisfaisantes l'une que l'autre. Quand au Royaume-Uni, s'il est rarement laissé de côté, il tend à être caractérisé soit comme « libéral » – alors que les différences historiques par rapport aux États-Unis sont très grandes – soit comme variante moins généreuse de la social-démocratie scandinave, ce qui est très trompeur. C'est que les exercices comparatifs tendent à tenir trop peu compte de l'épaisseur de la protection sociale, qui ne saurait se réduire à quelques grands principes ou à quelques institutions. Il importe donc ici de donner une caractérisation plus fine du système britannique. Il peut en résulter un « brouillage » des jeux simples d'opposition – mais c'est en l'occurrence une bonne chose.

### 1.1. Un principe historique : l'encadrement étatique de la charité

L'une des particularités du système britannique est sa grande continuité historique. Les grands tournants – la création des premiers systèmes d'assurance sociale obligatoire dans la première décennie du vingtième siècle, ou le tournant beveridgien dont il sera question ci-après – sont rarement des ruptures. Ils intègrent des mécanismes ou des principes existants, et pour les compléter et les améliorer plutôt que pour les dépasser ou pour les détruire. En outre, à l'époque contemporaine, ils ont rarement été le reflet, comme dans d'autres pays, d'un affrontement entre État et société civile. Certes, la protection sociale britannique est étatique, et même plus étatisée qu'ailleurs. Mais l'État y est partenaire d'une société civile dont le seul défaut est de ne pas pouvoir entièrement se suffire à elle-même. L'État n'a jamais – sauf de manière transitoire et finalement avortée sous les gouvernements travaillistes des années 1960-70 – voulu se *substituer* à l'auto-organisation sociale.

Cette modalité historique de mise en place de la protection sociale a des conséquences multiples : les plus importantes sont, sans doute, dans le domaine des retraites. Il en sera beaucoup question dans la suite de ce rapport. Au-delà de toute considération technique ou institutionnelle, c'est cependant tout l'ethos du système qui en est affecté. L'idée de la protection sociale ressemble un peu à l'idée de la charité. Il est important, dès lors, de comprendre quel rapport, dans tel ou tel système, ces deux idées entretiennent. Dans de nombreux cas, dont la France est exemplaire, la protection sociale se pense comme opposée à la charité. L'existence de l'assurance sociale est ce qui rend la charité superflue. Au Royaume-Uni, au contraire, le rapport est de *complémentarité* plus que d'*opposition*.

Ce sont, en d'autres termes, les défaillances et les limites intrinsèques des logiques charitables, plutôt que des objections de principe à leur égard, qui appellent l'intervention de l'État. Il en résulte que celle-ci peut elle-même, sans contradiction, prendre une forme charitable. Cette vision est certes générale plutôt qu'unanime, et elle suscite à l'occasion des controverses féroces. Mais elle est suffisamment inscrite dans la profondeur historique et la continuité institutionnelle pour rester un aspect important des logiques sous-jacentes de la protection sociale britannique.

Il n'est pas possible ici de proposer une analyse complète des formes pré-modernes de protection sociale – qui sont tout autant, et inséparablement, des formes de contrôle social. Mais ce qui les résume le mieux est l'ancienneté de l'encadrement étatique de la charité connue génériquement sous le nom de *Poor Law*. Celle-ci apporte, dès la fin du XVI<sup>ème</sup> siècle, aux « indigents » – ceux qui ne peuvent, pour quelque raison que ce soit, subvenir à leurs propres besoins – une aide minimale et soumise à de fortes contraintes. Les modalités

---

<sup>4</sup> Voir par exemple Gøsta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity Press, 1990.

pratiques du système, qui ne disparaîtra vraiment qu'à la veille de la Première Guerre Mondiale, changeront à de nombreuses reprises. Elle comprendra en particulier, à certaines périodes, le principe d'un complément de salaire pour les personnes trop mal payées, ou encore le principe du travail obligatoire en contrepartie de l'assistance. Mais son esprit général restera bien celui de l'État comme institution charitable de dernier ressort. Il gardera notamment de cette logique la crainte persistante que les pauvres en abusent, ainsi que la difficulté à articuler le fonctionnement du marché du travail à la protection sociale.

Formellement, la protection sociale moderne remplace la *Poor Law*, dont les déficiences pratiques et les connotations idéologiques l'ont rendue inacceptable aux yeux du mouvement ouvrier, du socialisme intellectuel et, d'une manière générale, de toutes les bonnes consciences du réformisme social. Ni la sincérité de cette opposition, ni la réalité des changements institutionnels qui en résultent, ne sont en cause. La création de l'assurance sociale à la veille de la Première Guerre Mondiale prolonge et conforte les systèmes d'assurance mutualiste déjà existants. Elle rompt donc avec la logique de la *Poor Law* de deux manières essentielles. Elle remplace, tout d'abord, la notion d'« indigence » par la notion d'aléa ou de malchance. C'est capital, parce que si l'indigence appelle immédiatement la figure de l'indigent – celui qui, à la limite, est prédisposé à être indigent –, l'aléa n'évoque l'image de personne en particulier. La malchance – maladie, chômage, accident – peut frapper n'importe qui. Ensuite, l'assurance concerne par hypothèse ceux qui sont privés de travail ou qui en sont exemptés par principe (les retraités) : des gens à qui il n'y a donc aucun sens à dire « vous devriez être en train de travailler ». Tout système d'assurance suppose une conditionnalité, mais celle-ci n'est pas « morale », ni même nécessairement de ressources : elle passe par la mise en évidence d'une *situation*.

Cette double rupture n'empêche pas, toutefois, des continuités. La première est l'absence de lien entre assurance et réglementation du marché du travail, qui crée le problème de salaires inférieurs au niveau de « subsistance » (et ce, quelle que soit la définition que l'on donne de ce terme notoirement ambigu), et donc d'une protection sociale raisonnable qui apparaît comme incitation à la paresse. La seconde est le maintien d'une référence au patrimoine comme forme normale de protection contre les aléas de la vie, à laquelle l'État peut se substituer en cas de besoin. Elle est liée à la première par le caractère aléatoire, et reconnue comme telle, du « marché du travail ». Elle traduit également une aspiration à la promotion sociale de la fraction la plus aisée de la classe ouvrière qui, dans une perspective sociale-réformiste, est une réponse logique à l'aspiration révolutionnaire. Mais avant tout, de manière non intentionnelle, elle laisse prise, à l'intérieur même du principe d'assurance, à son interprétation morale. Ceux qui ont besoin de l'assurance sont ceux qui n'ont pas su s'assurer tout seuls, qui n'ont pas su épargner, qui ont donc trop consommé et trahi ainsi une *moralité* douteuse. La logique d'assurance peut ainsi glisser insensiblement vers une logique d'assistance qui rejoint les principes charitables théoriquement exclus.

Ces continuités sont rarement voulues, et sont souvent même explicitement niées. Il n'empêche que la réponse de l'État social aux crises de l'entre-deux-guerres – qui concernent au Royaume-Uni toute la période, et non pas les seules années 1930 – les révèle clairement. Certes, la crise des années trente convainc même les conservateurs (qui gouvernent de 1931 à 1940) de l'inévitabilité d'une intervention de l'État dans l'économie. L'ampleur des problèmes liés au chômage de masse dépasse l'initiative privée et, surtout, on admet désormais unanimement qu'il est de la responsabilité du gouvernement d'en pallier les déficiences. C'est une transformation majeure de l'esprit politique britannique, qui ne sera véritablement remise en cause que par les thatchériens dans les années 1980<sup>5</sup>. Sans elle,

---

<sup>5</sup> Voir, plus généralement, John Crowley, « Le Royaume-Uni : stabilité des institutions, mutations des idées », in Jean-Paul Bled (dir.), *La démocratie aux États-Unis d'Amérique et en Europe, 1918-1989*, Paris, SEDES / CNED, 1999, pp. 389-440.

on ne comprend pas le climat dans lequel le système beveridgien d'assurance universelle fut conçu puis mis en œuvre dans les années 1940. Mais l'intervention des années 1930 prend sans ambiguïté la forme minimale d'une charité publique financée par l'impôt. L'assistance publique garantit un revenu minimum aux chômeurs de longue durée et un accès limité à des soins médicaux gratuits, mais n'assure nullement une existence décente, surtout compte tenu des conditions désastreuses du logement dans les taudis urbains. En outre, ses modalités administratives sont, à dessein, contraignantes, voire vexatoires. Le contrôle des ressources (*means test*) imposé à partir de 1932 est destiné à lutter contre la « fraude » – notamment celle des adultes qui, vivant sous le même toit, perçoivent chacun, séparément, une allocation complète – et, au moins indirectement, à favoriser la mobilité géographique comme réponse au chômage régionalement différencié : son effet principal est de détruire le tissu social des zones les plus défavorisées. Mais le contrôle, compte tenu du niveau auquel les plafonds de ressources et les allocations sont fixés, sert tout autant à s'assurer que personne ne reçoit de l'État plus que le strict minimum nécessaire à la vie en société<sup>6</sup>. On considère encore qu'il y a quelque chose d'« immoral » à percevoir un revenu qui ne provient ni du travail ni du capital, et que la honte des bénéficiaires est donc normale, et même nécessaire. Le système beveridgien (2.2.) aura beau se concevoir *contre* ce mode de fonctionnement, il n'évitera pas de le reprendre en partie à son compte. Et la réponse thatcherienne à la crise des années 1980 exhibera des continuités frappantes, en tout cas sur le plan idéologique, avec l'entre-deux-guerres.

## 1.2. Le tournant beveridgien

Le contexte particulier de la Deuxième Guerre Mondiale, marqué par un fort accroissement de l'intervention de l'État dans l'économie et par un double souci, également accru, de solidarité et d'efficacité, favorise la refonte de la protection sociale. Celle-ci, quoique largement développée par la force des choses (2.1.), est administrativement fragmentée et parcellaire, et elle est jugée à la fois inefficace dans ses propres termes (notamment en matière de lutte contre la pauvreté) et moralement incohérente en raison des effets de stigmatisation qu'elle fait peser sur ses bénéficiaires. Pour étudier les perspectives de réforme, le gouvernement d'union nationale confie à Sir William Beveridge, en 1941, une mission d'enquête. Il rend en 1942 des conclusions<sup>7</sup> qui ont un impact considérable, y compris dans l'opinion, et inspirent une série de réformes majeures à partir de 1945, sous l'égide du gouvernement travailliste de Clement Attlee.

Face à la fragmentation administrative, Beveridge recommande l'unification et la centralisation de la protection sociale (au sens de « *social security* ») sous l'égide d'un nouveau Ministère. Il propose en outre de la transformer en partant de trois postulats essentiels :

1. la pauvreté des familles nombreuses peut être corrigée par un système universel d'allocations familiales ;
2. le chômage de masse peut être évité par la politique macro-économique ;
3. un système complet de santé sera à la disposition de tous.

Dans ces conditions<sup>8</sup>, l'objectif de la protection sociale – de lutter contre les fléaux (Beveridge les appelle les « cinq Géants ») du manque, de la maladie, de l'ignorance, de

---

<sup>6</sup> Dans sa grande enquête sur la pauvreté *The Road to Wigan Pier* (Londres, Victor Gollancz, 1937, chapitre 4), George Orwell le souligne bien. Sans doute, comme le prétendent les moralisateurs de la classe moyenne, les bénéficiaires de l'assistance publique gaspillent-ils leur argent. Mais à quoi bon être économe si le seul résultat est de conduire l'administration à réduire les allocations au nouveau niveau de « subsistance » ainsi révélé.

<sup>7</sup> *Social Insurance and Allied Services*, Cmd 6404, 1942.

<sup>8</sup> Qui reviennent, on le notera, à distinguer deux niveaux de protection sociale. Le premier, contextuel, crée les conditions dans lesquelles le second peut fonctionner. Le second seul est fondé, de manière quasi-contractuelle, sur des cotisations. Le premier, en revanche, est financé par l'impôt. C'est qu'il est conçu comme service public

l'insalubrité [*squalor*] et du désœuvrement [*idleness*] par la socialisation du risque – peut être atteint par un ensemble d'allocations qui assurent à toute personne privée d'un revenu marchand un revenu de substitution de montant uniforme (sous réserve de compléments pour personnes à charge) et suffisant pour vivre décemment. Pour l'essentiel, ce revenu de substitution doit provenir d'un système d'assurance collective, universelle, obligatoire assis sur des cotisations prélevées à la source. Il est prévisible, cependant, que certaines personnes seront dans le besoin sans pouvoir se prévaloir de cotisations ou en raison de circonstances particulières. Pour faire face à de telles situations, Beveridge propose de compléter l'assurance sociale par un système d'« assistance sociale » offrant des allocations sous condition de ressources.

Le système tel qu'il se met en place après 1945 diverge sur certains points de détail des préconisations de Beveridge. Les changements peuvent s'expliquer par des effets de contexte politique – le passage de la guerre à la paix et de l'union nationale à un gouvernement marqué par une forte volonté de réforme structurelle – et par les impératifs pratiques de la négociation avec les syndicats, les professions médicales ou les assureurs. Par rapport à la caractérisation générale qui vient d'en être donné, cependant, il ne s'agit là que de détails secondaires. On peut sans réserve considérer comme « beveridgienne » la protection sociale britannique de l'après-guerre. Cela implique un certain nombre de particularités, implicites dans la présentation ci-dessus, qui ne sauraient se déduire mécaniquement de l'objectif de lutter contre les grands fléaux sociaux.

Tout d'abord, Beveridge ne se propose nullement de remplacer l'ensemble des dispositifs d'assurance sociale mutualiste (commerciaux ou coopératifs) qui existaient déjà avant guerre. Le mouvement syndical, en particulier, s'est doté, dès la fin du dix-neuvième siècle, d'institutions puissantes qui couvrent toute la gamme des risques : chômage, accident, maladie, veuvage, retraite. Le problème que posent ces dispositifs, pour Beveridge, est leur couverture incomplète et leur éventuelle fragilité financière en temps de crise économique. Mais l'option retenue est de suppléer à leurs défaillances au lieu de les absorber dans un nouveau système uniforme. Formellement et rhétoriquement, l'État garantit une protection « de base » par rapport à laquelle les autres dispositifs sont « complémentaires ». En réalité, cependant, il serait plus précis de dire l'inverse : c'est le dispositif étatique qui est complémentaire, et pourrait en théorie devenir presque superflu. C'est que, pour Beveridge comme pour toute la tradition de la réforme sociale britannique (1.), l'autonomie (*self-reliance* : le fait de « compter sur soi ») est une valeur morale essentielle. L'assurance privée – qu'elle soit individuelle ou collective, commerciale ou coopérative – témoigne d'une auto-organisation précieuse qui mérite d'être non seulement préservée mais étendue. Il aurait de toute façon été difficile en pratique d'amener les grands syndicats à accepter l'étatisation de leurs retraites, à moins d'une différenciation entre « régimes » sectoriels peu compatible avec l'ethos beveridgien. Mais le problème était en réalité déjà réglé par des considérations de principe.

Ensuite, Beveridge suppose un dispositif complémentaire *étatique* et *égalitaire*. C'est dans la logique de la faveur de principe accordée à l'auto-organisation. Seul l'État peut compenser les défaillances (en termes de couverture ou de finances) des régimes mutuels et, dans l'esprit de l'époque, la *responsabilité* étatique implique logiquement la *gestion directe* par l'État. Avec le recul dont nous disposons, et en tenant compte d'éléments comparatifs, nous voyons ce que ce postulat a d'arbitraire. D'autres pays ont depuis longtemps des systèmes

---

universel, et non comme gestion collective d'un risque qui, théoriquement universel, frappe en pratique certaines catégories de la population de manière préférentielle. D'où le fait que les allocations familiales ne sont pas couvertes par des cotisations et que le service de santé, gratuit pour l'utilisateur, est également financé par le budget général de l'État. L'assurance maladie, dans le système beveridgien, ne concerne que le revenu de substitution en cas d'incapacité au travail.

de protection sociale dont l'État est politiquement et financièrement responsable mais dont la gestion est assurée, par exemple, par les partenaires sociaux. Et toute la tendance des réformes thatchériennes, puis blairistes, sera précisément, comme nous le verrons, de séparer responsabilité et gestion. Dans les années 1940, en revanche, l'intervention économique ne se pense que comme étatiste. Beveridge, bien que affilié au Parti libéral, est un haut fonctionnaire qui travaille dans le cadre d'une économie de guerre très largement planifiée et administrée. D'ailleurs, le libéralisme britannique de cette époque est très marqué par des idées interventionnistes technocratiques dont la pensée de Keynes – autre libéral – est exemplaire. Les travaillistes, qui gouvernent seuls à partir de 1945, hériteront de ce climat, auquel ils avaient participé pendant le gouvernement d'union nationale, et qui vient renforcer les idées planificatrices élaborées en réponse à la crise des années 1930. Les modalités des nationalisations industrielles de la période 1945-50 répondent au même schéma : l'État gère directement des monopoles sectoriels. L'étatisme de la protection sociale britannique s'explique ainsi historiquement plus que logiquement.

L'égalitarisme qui structure le système beveridgien n'est pas aisé à comprendre. Il se manifeste très clairement par l'uniformité des cotisations et des prestations. Dans le rapport Beveridge, et initialement dans le système mis en place en 1948, les cotisations sont d'un montant fixe (plutôt que proportionnel au salaire), tout comme les allocations (sous réserve des compléments pour charges familiales). Pour Beveridge, c'est explicitement une question de citoyenneté et d'identité collective. Il résume ce qu'il pense être l'opinion générale en disant que « en matière d'assurance organisée par la collectivité au moyen de l'obligation légale, chaque individu devrait participer sur la même base ». Mais il n'est nullement évident qu'égalité implique ici uniformité. La différenciation des cotisations et des allocations qui prévaut dans le système français, par exemple, résulte de l'application impersonnelle d'un même mode de calcul à des situations différenciées : chacun y participe « sur la même base », mais cette base est (pour aller très vite) proportionnelle au salaire. Le lien entre égalité et uniformité résulte, certes, d'une critique de la protection sociale des années 1930, marquée par de fortes disparités entre régions et groupes sociaux, et évidemment peu sensible à la valeur d'égalité. Mais pour le comprendre pleinement, il faut sans doute faire intervenir tout un climat culturel et éthique qui a marqué la gauche britannique, en particulier, d'une sorte de moralisme ascétique. Une analyse complète de ce point serait hors de propos ici<sup>9</sup>, mais il convient au moins d'insister sur son importance. De fait, la valeur éthique et politique d'égalité tend à être associée avec une sorte d'uniformité un peu grise, dont l'espace urbain britannique témoigne durablement. Il s'agit moins, d'ailleurs, de choix politiques conscients que d'un présupposé implicite, d'une certaine *indifférence* à l'individualité des petits plaisirs. Analysant les programmes de logements sociaux des années 1930, George Orwell le soulignait déjà :

« pour autant que l'on relogé effectivement les gens, c'est d'une manière monstrueusement inhumaine. (...) toute l'affaire a quelque chose d'impitoyable et de mécanique. Prenez, par exemple, les restrictions qui vous sont imposées dans un logement municipal. Vous n'avez pas le droit d'entretenir votre maison et votre jardin comme vous l'entendez : dans certains lotissements, le règlement impose même que chaque jardin ait le même genre de haie. Vous n'avez pas le droit d'avoir des volailles ou des pigeons. (...) Les restrictions en matière de commerces sont plus sérieuses. Le nombre de magasins dans un lotissement municipal est strictement limité (...) Quant aux pubs, ils sont presque complètement exclus des lotissements (...) ce qui affecte sérieusement la vie sociale. C'est une grande réalisation que de transférer les habitants des taudis dans des logements décents, mais il est regrettable que, du fait du climat

---

<sup>9</sup> Pour une tentative de synthèse, voir Crowley, *Sans épines, la rose*, pp. 23-48.

particulier de notre époque, on juge également nécessaire de les dépouiller des derniers vestiges de leur liberté. »<sup>10</sup>

Quand la gauche britannique, en crise électorale pendant les années 1950, s'interroge sur ses traditions, le penchant pour la grisaille uniforme n'est guère évoqué. Anthony Crosland, dans un ouvrage qui devait devenir la bible du révisionnisme travailliste des années 1960, s'en inquiétait, certes, mais n'y consacrait que quelques lignes en conclusion<sup>11</sup>. Plus récemment, cette indifférence se traduit à gauche par la difficulté apparente à saisir la portée politique du thème thatcherien du « choix » comme expression de la liberté individuelle. C'est un axe essentiel de la critique blairiste du « vieux travaillisme » et les conséquences sont fondamentales s'agissant de la conception de la protection sociale. Sans doute est-ce très exagéré de dire que « Le parti travailliste n'avait pas compris que la vieille classe ouvrière se transformait en une nouvelle classe moyenne, dont les membres aspirent à améliorer leur situation, sont attachés à la société de consommation, et choisissent ce qui est bon pour eux et pour leur famille. Ils avaient dépassé le collectivisme grossier, l'abandonnant sur le parking du supermarché. »<sup>12</sup>. Mais ce jugement pointe tout de même utilement la spécificité du climat idéologique des années 1940. À défaut d'expliquer véritablement les présupposés implicites de Beveridge, on en saisit en tout cas mieux l'enracinement dans un cadre historique et culturel.

Enfin, troisième particularité du système britannique à ses origines : l'uniformité des allocations au niveau de la « subsistance ». Ce principe peut se lire de manière positive : il convient que l'on puisse vivre décemment de la protection sociale, et l'État social ne doit pas, comme après 1932, créer de l'indigence comme un effet pervers de son propre fonctionnement. Dans ce sens, le système beveridgien n'est pas la simple continuation de la *Poor Law* traditionnelle, ni même des mécanismes d'assistance de l'entre-deux-guerres. Ce qui le prouve le mieux est la forte réduction, à la fois dans les propositions de Beveridge et dans la réforme effective de 1948, de la place de la conditionnalité. Le principe de *means testing*, de mise sous condition de ressources, était l'essence même des systèmes précédents : désormais il ne s'applique pas du tout aux allocations d'*assurance*. Par leur nature même, en revanche, les allocations d'*assistance* – qui doivent répondre aux besoins non assurés – restent placées sous condition de ressources. Dans les années 1940, cependant, on considère que l'appel à l'assistance sociale sera rare et temporaire, compte tenu à la fois des conditions sociales et économiques générales (allocations familiales, plein-emploi, santé gratuite) et du renforcement du système d'assurance. Et surtout, l'esprit même de l'assistance se modifie : au lieu d'être, comme il le fut traditionnellement, une modalité de stigmatisation morale de l'incurie, le *means testing* se réduit en principe désormais à un mécanisme technico-administratif de gestion. L'ensemble de la protection sociale – conditions générales, assurance et assistance – est fondé sur des droits à la fois représentatifs et constitutifs d'une « citoyenneté sociale ». Cette notion, théorisée de manière précoce et influente par le sociologue Thomas Marshall<sup>13</sup>, traduit l'esprit aussi bien de Beveridge lui-même que du gouvernement travailliste d'Attlee.

Mais la « subsistance » est également, inséparablement, une notion négative. Elle dit, clairement, que la collectivité n'a pas de responsabilité qui aille au-delà du minimum. Le risque assuré par la cotisation sociale est celui de tomber dans l'indigence ; pour tous ceux dont les revenus marchands sont très supérieurs au minimum, le risque d'une variation brutale et

---

<sup>10</sup> *The Road to Wigan Pier*, chapitre 4, pp. 63-64.

<sup>11</sup> *The Future of Socialism*, 2ème édition, Londres, Cape, 1967 (1ère édition, 1956).

<sup>12</sup> Philip Gould, *The Unfinished Revolution. How the Modernisers Saved the Labour Party*, Londres, Little, Brown, 1998, p. 4. Gould est l'un des principaux conseillers de Tony Blair en matière d'études d'opinion.

<sup>13</sup> T. H. Marshall, *Citizenship and Social Class* (série de conférences prononcées en 1949). Je me réfère ici à la réimpression in T. H. Marshall & Tom Bottomore, *Citizenship and social class*, Londres, Pluto, 1992, pp. 3-51.



subie de ces revenus n'est que légèrement atténué par l'assurance obligatoire. À dessein, le système beveridgien est fondé sur le présupposé d'une assurance privée pour tous ceux qui peuvent ; c'est bien la sécurité sociale qui, dès lors, apparaît « complémentaire ». (Rappelons toutefois – c'est loin d'être négligeable – que l'accès à la santé ne relève ni de l'assurance ni de l'assistance, et que le *National Health Service* créé en 1948 n'est en aucun cas conçu comme un service minimum. Ce n'est nullement une coïncidence que sa légitimité politique ait été constamment moins problématique que celle des autres éléments du système, quelles que soient par ailleurs les difficultés liées à son financement et à son fonctionnement. Du coup, le Service de la Santé apparaîtra assez peu dans la suite de ce rapport.) Autant dire que le sens de la « citoyenneté sociale » dépend d'une appréciation, an arrière-plan, des structures sociales du risque. Si les différents risques, une fois conjugués, présentent une grande uniformité, la citoyenneté sociale mérite bien son nom : elle est un principe d'inclusion véritablement égalitaire. Il y avait des raisons, dans les années 1940, de faire une telle analyse. Deux guerres mondiales, et un entre-deux-guerres plus difficile que dans d'autres pays, avaient brouillé les frontières de classe au Royaume-Uni au-delà même du mouvement général imputable aux recompositions industrielles. L'« euthanasie des rentiers », en particulier, avait très durement touché la partie la plus vulnérable de la bourgeoisie d'avant 1914. L'idée d'une société assez uniforme – organisée autour d'une vaste classe moyenne, et dans laquelle, par conséquent, personne ou presque ne serait structurellement indigent, et personne ou presque structurellement à l'abri du risque – avait une certaine crédibilité sociologique. Avec davantage de recul, cette impression semble toutefois superficielle. L'échelle des revenus et des patrimoines s'était significativement resserrée entre 1914 et 1950, mais, outre qu'elle restait alors très inégalitaire, le mouvement s'est stabilisé puis inversé par la suite <sup>14</sup>. Surtout, de telles mesures statiques ne disent rien ou presque de la distribution des risques, qui nécessite une prise en compte longitudinale des trajectoires individuelles <sup>15</sup>. On sait que le nombre de gens concernés par la pauvreté sur, disons, une décennie est très supérieur au nombre de ceux qui, à un moment donné, sont pauvres (quelle que soit par ailleurs la définition technique de la « pauvreté »). Mais cela ne suffit en aucun cas pour conclure que tout le monde est objectivement concerné au même point ; et il n'y a donc aucun fondement sociologique à dire que chacun *devrait* se sentir également concerné <sup>16</sup>. Le Royaume-Uni de l'après-guerre semble correspondre à ce schéma, comme en témoignent les enjeux politiques de la protection sociale qui seront analysés ci-après (4.1.). Autant dire que la « citoyenneté sociale » est un principe d'inclusion structurellement différentielle, qui ne mérite son nom que par un effet de croyance nécessairement fragile. Elle repose en dernière analyse davantage sur l'identité nationale que sur une « solidarité organique » au sens de Durkheim, inscrite dans la logique même du lien social <sup>17</sup>. Marshall, en mettant l'accent sur le rapport entre classe sociale et citoyenneté, l'avait bien vu. Il pensait, toutefois, que la tension resterait latente. Comme il le disait, avec une image frappante, « le comportement social n'est pas régi par la logique et (...) une société humaine peut, sans indigestion, faire un repas copieux [*a square meal*] d'un ragoût de paradoxe [*a stew of paradox*] – du moins pendant assez longtemps » <sup>18</sup>. En fait, ce plat curieux a vite paru insipide, puis immangeable.

Ce qui résume le mieux toutes ces difficultés est l'idée fondatrice d'*universalisme* dont témoigne, en principe, le système beveridgien. Elle s'oppose à la fois à la fragmentation institutionnelle et à la sélectivité stigmatisante. La santé et l'éducation sont réorganisées autour d'institutions uniformes auxquelles tous participent et dont les effets redistributifs ne sont ac-

<sup>14</sup> Cf. R. H. Tawney, *Equality*, 5<sup>ème</sup> édition, Londres, George Allen & Unwin, 1964.

<sup>15</sup> Cf. Robert E. Goodin *et al.*, *The Real Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

<sup>16</sup> Cf. Pierre Rosanvallon, *La crise de l'État-providence*, 2<sup>ème</sup> édition, Paris, Seuil, 1984.

<sup>17</sup> John Crowley, « The national dimension of citizenship in T. H. Marshall », *Citizenship Studies*, 2(2), 1998, pp. 165-178.

<sup>18</sup> Marshall, *Citizenship and Social Class*, p. 49.

cessibles qu'à une analyse très fine. De surcroît, une population saine et bien éduquée est, de manière assez crédible, un bien public : le bénéfice n'en est nullement réservé à ceux qui n'auraient ni santé, ni éducation en l'absence d'État social. L'assurance sociale renvoie, de manière explicite, au même schéma. Elle crée des institutions nouvelles et uniformes, dont tous profitent (de plein droit ou au hasard des aléas sociaux) parce que tous y contribuent. Elles devraient donc bénéficier d'une légitimité analogue de « bien public ». Comme le dit le grand théoricien de la protection sociale Richard Titmus :

« Une raison historique fondamentale pour l'adoption [du] principe [d'universalisme] fut de rendre les services disponibles et accessibles pour l'ensemble de la population de manières qui n'impliqueraient pour les usagers aucune perte humiliante de statut, de dignité, de respect de soi. Il ne devrait y avoir aucun sentiment d'infériorité, de paupérisation, de honte ou de stigmatisation à faire appel à un service public ; aucune suggestion que l'on est ou devient une " charge publique ". »<sup>19</sup>

Mais l'État social beveridgien, par son caractère « résiduel » – terme que Titmus lui-même utilise –, ne correspond que partiellement à ce schéma. L'appel à l'assurance sociale est certes universel ; mais tout le monde n'en a pas *besoin*. Tant que les inégalités de retraite, par exemple, peuvent être renvoyées à des inégalités de « prévoyance », il est possible de soupçonner d'imprévoyance ceux dont la subsistance dépend de la retraite de base. (Les choses sont plus claires dans un système de type français, où les inégalités de retraite traduisent simplement les inégalités de salaire.) Une forme cachée de sélectivité, en d'autres termes, est inhérente à l'universalisme du *minimum*.

Cette longue analyse des conditions d'émergence de la forme moderne de la protection sociale britannique n'est en aucune façon un exercice gratuit d'érudition. D'une manière très générale, la protection sociale est « institutionnellement épaisse » : ses modalités pratiques tendent à devenir partiellement autonomes par rapport aux principes qui les informent et, en principe, les déterminent<sup>20</sup>. Les choix des années 1940, même arbitraires, se sédimentent donc peu à peu en sens commun. Aujourd'hui encore, les enjeux de la réforme se posent en des termes largement hérités de Beveridge. Il en résulte que les éventuelles tensions ou contradictions du modèle beveridgien définissent un agenda incontournable, dont, de fait, la trace est persistante.

### 1.3. De Beveridge à Thatcher

L'évolution de la protection sociale britannique de 1950 à 1979 traduit le jeu de trois tendances principales, inscrites de manière latente – nous l'avons vu – dans la logique initiale du système beveridgien.

1. La protection sociale devient une question de finances publiques. Même dans le schéma beveridgien, où l'assurance sociale devait être par construction en situation d'autofinancement, les allocations familiales et la santé devaient dépendre du budget général de l'État. Or, celui-ci, devant tenir compte d'exigences à la fois politiques et macro-économiques, ne pouvait garantir la stabilité du financement de la protection sociale sans mettre en péril d'autres objectifs politiques d'égale importance. En plus, le gouvernement Attlee ayant renoncé à une introduction

---

<sup>19</sup> Richard M. Titmus, « Universalism versus Selection » (conférence de 1967), in Pierson & Castles, *The Welfare State Reader*, citation p. 42.

<sup>20</sup> Pour une analyse parallèle dans le cas de la France, voir John Crowley, « Elusive solidarity in the French welfare state », *Soundings*, n° 9, 1998, pp. 150-162.

graduée et strictement actuarielle de l'assurance sociale, celle-ci devient également dépendante du budget général. Dès lors, de manière prévisible en termes de sociologie politique, quoique absurde du point de vue de l'esprit du système, la logique comptable y joue un rôle essentiel. Dès 1951, devant les exigences financières de la guerre de Corée, et au prix d'une grave crise à l'intérieur du gouvernement travailliste, les ordonnances médicales deviennent payantes. Par la suite, la pression financière ne cessera de peser sur la protection sociale britannique.

2. La part des services sociaux par rapport à la sécurité sociale (en prenant ces deux termes dans leur sens britannique particulier) croît fortement <sup>21</sup>, et à l'intérieur de cette dernière la part sous condition de ressources augmente. C'est en partie une réponse aux contraintes financières. Le facteur le plus important, cependant, semble être l'ambiguïté constitutive de la notion de « subsistance ». Celle-ci suppose en effet l'uniformité des besoins, ou en tout cas la possibilité de réduire la diversité des circonstances individuelles à une grille technique uniforme ne faisant intervenir que des critères objectifs et de mise en œuvre aisée (âge, sexe, situation de famille, revenus...). Or, quand on essaie d'opérationnaliser le concept, les choses deviennent beaucoup plus compliquées, et exigent des mécanismes lourds d'évaluation de besoins et de distribution de ressources. Par leur nature même, ces mécanismes ne peuvent fonctionner de manière parfaite, et, dès lors, l'égalitarisme promu par le système beveridgien peut conduire à une égalité dans la pauvreté pour les plus défavorisés, conjuguée à une forte inégalité entre eux et ceux qui ont accès à l'assurance privée <sup>22</sup>. Dans la première phase de l'État-providence, cet enjeu concerne principalement les personnes retraitées <sup>23</sup>. Après 1974, avec la montée du chômage et le début du mouvement de recomposition familiale, il s'étend. Le système d'assurance tend ainsi structurellement vers un système de revenu minimum complémentaire, donc vers un régime d'assistance généralisée.
3. Est remis progressivement en cause le rôle « résiduel » du système public par rapport à une protection privée, idéologiquement valorisée, fondée sur la *self-reliance* (individuelle ou collective). La structure duale du système beveridgien, initialement consensuelle, devient donc objet de controverse politique. De même que le Parti travailliste se donne pour objectif, à partir des années 1960, de remplacer le dualisme de l'enseignement secondaire, introduit dans les années 1940, par le « collège unique » (*comprehensive education*), il ambitionne de nationaliser, d'une manière ou d'une autre, la protection sociale complémentaire. Dans les deux domaines, les conservateurs y sont farouchement opposés.

Les enjeux politiques de la protection sociale de 1950 à 1979 traduisent donc les difficultés inhérentes à un système financièrement fragilisé, dont le fonctionnement ne s'accorde pas pleinement à ses principes affichés, qui, de surcroît, ne sont plus consensuels. On ne s'étonnera pas, dès lors, que les évolutions soient parfois contradictoires.

S'agissant du système d'assurance sociale, la dynamique générale tend à la création, à la place de la « subsistance » beveridgienne, d'un véritable système d'assurance collective

---

<sup>21</sup> En prenant la définition la plus étroite – les services personnels gérés par les départements des services sociaux des collectivités territoriales – leur part dans le PNB quintuple de 1950 à 1974. Il est vrai qu'à cette date ils ne représentent encore que 1% du PNB. Depuis cette date, les dépenses sont à peu près stabilisées en pourcentage du PNB (1,2% aujourd'hui).

<sup>22</sup> Au sens « non-étatique ». Il faut se rappeler que cette couverture est souvent collective et syndicale.

<sup>23</sup> En 1973, 22% des retraités touchent l'assistance sociale, sans compter un nombre considérable (25% environ au début des années 1970, d'après les estimations du Ministère de la sécurité sociale) de personnes éligibles mais qui ne sollicitent pas ce qui leur est dû.

universelle fondé sur la proportionnalité à la fois des cotisations et des allocations. Cette dynamique reste toutefois partielle et modeste, notamment si l'on compare le Royaume-Uni à ses voisins européens. La *path dependency* institutionnelle et idéologique y est pour quelque chose, de même que les contraintes financières. Ce qui pèse le plus, cependant, est l'ambivalence politique.

Ainsi, la réforme du système de retraites résulte de la rencontre paradoxale de la volonté conservatrice de la réduire la portée de la retraite de base, et de la volonté travailliste d'étendre le régime d'État. L'objectif de restriction est entériné dès 1954, quand le gouvernement conservateur accepte la recommandation du comité Phillips de confier à l'assistance sociale le soin de garantir la « subsistance » des retraités<sup>24</sup>. On abandonne ainsi, même comme objectif, les principes beveridgiens. En contrepartie, cependant, est créé en 1959<sup>25</sup> une retraite à cotisations et à allocations progressives (*Graduated Pensions Scheme*)<sup>26</sup>. Après 1974, les travaillistes reviennent indirectement sur l'abandon de la subsistance en introduisant le principe d'une indexation automatique de la retraite de base sur les salaires<sup>27</sup>. Ils étendent également la retraite complémentaire en introduisant à partir de 1978 un système plus ambitieux et plus contraignant baptisé *State Earnings Related Pension Scheme* (SERPS). Si de tels mécanismes rompent avec la logique beveridgienne, il ne faut cependant pas en exagérer la portée. En 1973, l'allocation moyenne du régime GPS ne représente que 3% de la retraite de base. En 1994, ce ratio est encore de 3.5% ; l'allocation moyenne du régime SERPS, quant à elle, représente 15% de la retraite de base à la même date<sup>28</sup>. Même pour ceux, nombreux, qui cumulent les deux régimes, la retraite complémentaire d'État ne joue donc qu'à la marge. Pour 50% des salariés (chiffre qui est resté pratiquement constant de 1971 à 1991), la retraite complémentaire est une retraite d'entreprise (ou d'administration publique) : une *occupational pension* dans le jargon britannique. De manière assez semblable, l'introduction en 1965, par le gouvernement travailliste, de systèmes progressifs d'assurance chômage, maladie et incapacité a davantage innové sur le plan des principes que du point de vue des effets pratiques de la protection sociale<sup>29</sup>. Pour faire autrement, il aurait fallu, directement ou indirectement, démanteler les fonds de pension. Les conservateurs n'avaient, idéologiquement, aucune raison d'y songer. Les travaillistes ne pouvaient guère envisager l'affrontement avec les syndicats que cela aurait impliqué.

Compte tenu de cette évolution modeste en matière d'assurance, c'est sur le système d'assistance sociale que retombe, pour l'essentiel, la gestion de la pauvreté dont on constate, pendant les années 1960, que le système beveridgien n'a nullement suffi à l'éradiquer<sup>30</sup>. Dès lors revient au galop le problème que l'on croyait chassé après 1948, à savoir l'association politique et idéologique entre protection sociale et régime « pour les pauvres ». Les groupes de pression qui se mobilisent pour l'amélioration de l'assistance sociale – notamment dans sa dimension familiale, puisque le pouvoir d'achat des allocations créées en 1948 n'a cessé d'être rogné par les contraintes financières – contribuent, bien malgré eux, à la fragiliser. En effet, ils en facilitent l'interprétation strictement redistributive, et

---

<sup>24</sup> Ministry of Social Security, *Report of the Committee on the Economic and Financial Problems of the Provision for Old Age*, Cmd. 6502, Londres, HMSO, 1954.

<sup>25</sup> *National Insurance Act*, 1959. Le système entre en vigueur en 1961.

<sup>26</sup> Le GPS est facultatif pour les salariés pouvant cotiser à un fonds de pension d'entreprise ou syndicale, ce qui en limite considérablement la portée.

<sup>27</sup> Ou sur les prix si le salaire de référence augmente moins vite.

<sup>28</sup> Ce dernier chiffre sous-estime toutefois l'impact théorique du régime SERPS, puisque les personnes qui en sont sorties (voir 2.4 ci-dessous) avaient en moyenne, compte tenu des avantages fiscaux offerts, des revenus plus élevés que ceux qui y sont restées.

<sup>29</sup> *National Insurance Act*, 1965.

<sup>30</sup> Parmi les travaux les plus influents de cette période, on peut noter Brian Abel-Smith & Peter Townsend, *The Poor and the Poorest*, Londres, Bell, 1965.

ce faisant renforcent encore l'exigence de solidarité déjà présente, mais partiellement masquée, dans la logique beveridgienne. Or, à mesure que s'éloigne la mémoire des années 1930 et de la Deuxième Guerre Mondiale, le fondement de cette solidarité devient plus incertaine. Titmus lui-même, qui était pourtant parfaitement conscient du problème, considérait comme nécessaire et légitime une meilleure « sélectivité » de la protection sociale.

« Aujourd'hui, avec cet héritage [d'une sélectivité perçue comme nécessairement stigmatisante], nous sommes faces au défi positif d'offrir des services sélectifs et de qualité pour les pauvres [*poor people*] sur un registre de protection [*welfare*] large et complexe ; de mettre en œuvre une discrimination positive au profit des pauvres, des handicapés, des démunis, des gens de couleur, des sans-abri et des victimes de notre société. L'universalisme, seul, ne suffit pas... »<sup>31</sup>

Cet appel n'est nullement au « ciblage » de l'assistance sociale au sens où Thatcher, Major ou Blair emploieront le terme. Titmus désigne cette idée comme « naïve » et « simpliste ». Il est évident pour lui que les services sélectifs sont un ajout par rapport à des services universels maintenus intégralement, voire renforcés et étendus. L'esprit de son texte est d'ailleurs celui d'un certain nombre de réformes mises en œuvre par le gouvernement travailliste entre 1964 et 1970 qui, en modifiant les procédures administratives, visent à faciliter l'accès aux services sociaux et à en réduire les effets de stigmatisation<sup>32</sup>. Mais tout de même : outre l'allure curieuse de la liste de bénéficiaires potentiels qu'il donne (qui après tout n'est peut-être curieuse que pour nos yeux « politiquement corrects » de l'an 2000), on est très proche d'une contradiction avec la défense de l'universalisme, citée précédemment, de Titmus lui-même. Des « services sélectifs pour pauvres », quelle que soit leur qualité, restent par définition des *services pour pauvres*. Qu'ils soient ou non stigmatisants dépendra du climat dans lequel ils fonctionnent. On retombe, en d'autres termes, sur la difficulté caractéristique du système beveridgien : devoir présupposer une solidarité au sein de la société non seulement sans pouvoir la produire, mais de plus en ayant tendance à l'éroder par son fonctionnement même. Et Titmus – qu'on ne s'y trompe pas – est un homme de la gauche égalitariste dont le propos est de défendre la justice sociale.

Cette lecture est largement rétrospective. C'est parce que nous savons le bénéfice politique que tirera le thatchérisme de la critique de la « société d'assistance » que nous trouvons les germes de la délégitimation de la protection sociale à des périodes où les acteurs n'en étaient encore guère conscients. Mais inversement, sans ce regard rétrospectif, on ne comprend ni le succès du thatchérisme auprès des ouvriers et des employés qui n'avaient, à première vue, rien à gagner à la baisse des impôts et à la restriction de la protection sociale ; ni la nécessité (perçue comme telle en tout cas) pour les travaillistes de reprendre cette mutation à leur compte.

Pour faire la part de ce qui, ici, relève de la rétrospection, il suffit de se référer à la présentation de la protection sociale britannique donnée par une publication officielle en 1973. Le gouvernement conservateur d'Edward Heath était alors au pouvoir, et il avait été élu avec des projets ambitieux de réforme de la protection sociale, et en particulier de privatisation des retraites complémentaires<sup>33</sup>.

---

<sup>31</sup> Titmus, « Universalism versus Selection », p. 48.

<sup>32</sup> Alors que, selon les données d'enquête de cette époque, entre un quart et un tiers des bénéficiaires potentiels des allocations d'assistance n'y font pas appel, en général soit par ignorance de leurs droits, soit par honte.

<sup>33</sup> Pour des raisons de calendrier électoral, puis d'alternance, ce dernier projet sera sans suite jusqu'à ce que le gouvernement Thatcher le reprenne.

« Au centre du système (...) se trouve le concept de la sécurité sociale – ou plutôt se trouvent les deux concepts de la sécurité sociale. Le premier est la responsabilité qui incombe à l'État [*Government*]<sup>34</sup> d'assurer à chacun, de plein droit, un soutien financier pour faire face aux dépenses liées à une famille nombreuse, aux moments difficiles de la vie (tels la vieillesse, le chômage, la maladie, l'accident ou l'incapacité) et aux difficultés de la mort (le coût financier immédiat et le soutien aux veuves et aux orphelins). Le second concept est que l'État [*Government*] ne doit laisser le niveau de vie d'aucune famille au Royaume-Uni, et d'aucune personne vivant seule, tomber en dessous d'un certain niveau minimum. »<sup>35</sup>

Ce passage montre clairement à la fois la continuité et l'évolution depuis Beveridge. Continuité pour ce qui est du premier principe : la remise en cause de la responsabilité étatique n'est pas encore à l'ordre du jour ; et l'idée d'aléa (« moment difficile de la vie ») reste centrale. Rien ici n'annonce la conditionnalité *morale* du « soutien financier » qui relève aujourd'hui du sens commun. Évolution, en revanche, pour ce qui est du deuxième principe. Tout d'abord, le fait même de le mettre sur le même plan que le premier entérine l'abandon de l'ambition beveridgienne d'un « dépérissement », si l'on peut dire, de l'assistance. Ensuite, le principe du « minimum », qui chez Beveridge reste implicite, devient ici explicite. Mais si les éléments de la critique ultérieure sont déjà en place, ils sont encore mobilisés dans un sens ostensiblement progressiste. Le minimum est une obligation de l'État, qui n'est pas rapportée à des obligations pour les bénéficiaires. Et c'est une obligation positive : l'idée que l'État n'a pas à se préoccuper des gens au-dessus du minimum est absente.

Les années 1970 peuvent donc être caractérisées, de manière faussement paradoxale, comme période de générosité accrue de la protection sociale qui témoigne à la fois de ses dysfonctionnements technico-administratifs et de la crise latente de sa légitimité politique. Cette générosité est réelle, que l'on se réfère aux différentes mesures concrètes, à l'évolution générale des engagements financiers, ou au climat idéologique d'ensemble qui promeut la perception des prestations d'assistance comme des droits. Mais si le paradoxe est faux, c'est qu'un tel raisonnement en termes de « générosité » suggère déjà l'idée d'un système « pour pauvres ».

Outre les modifications, déjà mentionnées du régime des retraites, les réformes des années 1970 peuvent être groupées dans trois grandes catégories.

1. Le renforcement du soutien aux familles. En 1971, est créé un nouveau mécanisme de minimum social spécifique, le *Family Income Supplement*, qui complète les revenus des familles les plus défavorisées. En 1975, une nouvelle allocation familiale universelle, le *Child Benefit*, remplace, à un niveau nettement majoré, l'ancienne *Family Allowance*, dont le pouvoir d'achat d'était beaucoup érodé, et les abattements fiscaux pour enfants à charge. Le *Child Benefit* est indexé sur l'inflation, payable dès le premier enfant et il est par ailleurs versé à la mère plutôt qu'au chef de ménage, dans un souci explicite de favoriser l'autonomie financière des femmes. Par ailleurs, dans un esprit voisin, sont introduites à cette période une série d'allocations spéciales pour personnes handicapées.
2. La réforme de l'aide au logement. Traditionnellement, celle-ci avait été assurée indirectement, par le contrôle des loyers dans le secteurs public et privé. Les effets pervers de cette politique en termes de construction et de disponibilité de logements à la location ont amené les différents gouvernements à libérer les loyers et à créer,

---

<sup>34</sup> La traduction par « gouvernement » serait absurde en français. Mais si le système britannique est bien étatique par ses structures et par son ethos, l'assignation de ses responsabilités constitutives au « gouvernement » n'est pas sans signification politique.

<sup>35</sup> Central Office of Information, *Social Security in Britain*, janvier 1973, p. 1.

pour en compenser l'impact, des mécanismes d'abattement sélectif sous condition de ressources. Ce système est réformé et généralisé en 1972.

3. L'expansion des services sociaux au sens britannique du terme, désignant principalement des prestations en nature (aides à domicile, livraison de repas, mise à disposition de matériel, hébergement d'urgence...), et dans une moindre mesure des aides financières ponctuelles pour faire face à des urgences, gérées par les municipalités plutôt que par la sécurité sociale. Elles sont en général sous conditions de ressources et de situation, mais leur gestion – hormis les cas, rares, où elles correspondent à des obligations légales – est d'une extrême diversité. Leur croissance dans les années 1970 reflète d'une part le problème technique de la « subsistance », déjà évoquée ; d'autre part l'émergence politiques de considérations nouvelles qui désignent les femmes, les handicapés, les minorités ethniques, les enfants vulnérables comme catégories cibles pour des mesures spécifiques.

Les dysfonctionnements technico-administratifs et la crise politique de la protection sociale restent latents pendant les années 1970. Cette décennie marque cependant un tournant crucial, qui annonce à bien des égards le thatchérisme, sur le plan macro-économique. En 1976, pour la première fois, un gouvernement (en l'occurrence travailliste, sous la direction de James Callaghan) rompt avec les principes conjoncturels du « keynésianisme » qui avait servi de sens commun depuis la Deuxième Guerre Mondiale. Pour répondre aux déséquilibres provoqués par le boom artificiel de 1972-74 et par le premier choc pétrolier, on adopte, malgré la récession et la hausse du chômage, un plan de stabilisation d'inspiration monétariste, qui passe, notamment, par la compression des dépenses publiques. Or, nous avons vu que, compte tenu de son mode de financement et de sa visibilité politique, la protection sociale au sens large (*welfare* : éducation, santé, sécurité sociale) se pense depuis longtemps comme problème, entre autres, de finances publiques. De fait, c'est l'un des principaux domaines touchés par la rigueur. En 1945, la protection sociale étatique représentait 8% du PNB (1,8% pour l'éducation, 1,7% pour la santé, 4,5% pour la sécurité sociale). Ces pourcentages croissent régulièrement pendant les trois décennies suivantes (à l'exception d'une stabilisation entre 1951 et 1956) et atteignent respectivement 13,2% en 1961 (3,7%, 3,3%, 6,2%), 17,3% en 1971 (5,4%, 4%, 7,9%) et 21,3% en 1976 (6,2%, 4,9%, 10,2%). En monnaie constante, les dépenses sont multipliées par 6 de 1945 à 1976. Avec le tournant de la rigueur en 1976, la tendance s'interrompt. La croissance des dépenses continue, certes (+60% de 1976 à 1995 au total, avec un doublement pour la sécurité sociale), mais leur part dans le PNB se stabilise, fluctuant en fonction de la conjoncture et de la démographie – et dans une moindre mesure des réformes successives – autour de 23%. Si les gouvernements Thatcher peuvent s'attaquer aussi vigoureusement aux structures de la protection sociale, c'est en partie parce que la maîtrise comptable des dépenses est déjà acquise.

#### 1.4. La révolution conservatrice

À lire nombre d'écrits polémiques, on croirait volontiers que les gouvernements conservateurs qui se succèdent sous la direction de Margaret Thatcher (1979-90) et de John Major (1990-97) ont « démantelé » la protection sociale britannique. Il y a bien entendu des raisons à cette accusation, et il ne saurait être question ici de minimiser la portée des réformes réalisées pendant cette période. Cependant, elle est trompeuse à deux égards. Tout d'abord, les sommes consacrées à la protection sociale, rapportées au PNB, sont à peu près stables entre 1979 et 1997. S'il y a démantèlement, donc, il n'équivaut en aucun cas au désengagement général de l'État. Ensuite, les transformations très profondes de l'*esprit* du système de protection sociale, par rapport au point qu'il avait atteint au milieu des années 1970, innoveront moins qu'il n'y paraît. Ce point, tout d'abord, n'était pas un point d'équilibre :

nous l'avons vu. Les tensions latentes, que l'on perçoit clairement avec le recul, auraient vraisemblablement dicté une exigence de réforme quelle que soit la couleur politique du gouvernement. Il est vrai, en revanche, que d'autres réformes étaient possibles, et sans doute souhaitables. Ensuite, par plus d'un aspect, le thatchérisme renoue explicitement avec une « charité d'État » qui appartient à la tradition historique de la protection sociale britannique et qui est plus présente qu'on ne le croit dans la logique beveridgienne. Si l'image du « démantèlement » est caricaturale, c'est qu'il est à peine plus caricatural de voir dans le thatchérisme la révélation de la nature profonde de la protection sociale britannique, précédemment masquée par la progression rapide des masses financières qui lui étaient consacrées.

On présente souvent un thatchérisme arrivant au pouvoir en 1979 pour mettre en œuvre le néo-libéralisme élaboré dans les *think tanks* et les cercles de pensée de la nouvelle droite pendant la longue hégémonie intellectuelle du socialisme. En fait, cette vision rétrospective est anachronique. La mise en place d'une idéologie thatchérienne cohérente concerne surtout la période après 1983. En 1979, Mme Thatcher devient Premier Ministre avec un petit nombre de principes qui, autant qu'une réflexion théorique, traduisent une perception aiguë de ce qui est politiquement porteur dans un contexte marqué par l'impasse du socialisme traditionnel après le plan de rigueur de 1976. L'articulation de la crise latente de légitimité politique de la protection sociale y joue un rôle essentiel. Les raisons pour lesquelles ce thème est populaire seront analysées plus loin (4.1.), puisque le débat à leur sujet est une considération essentielle pour la compréhension du blairisme. Pour l'instant, on peut se contenter de noter, très empiriquement, qu'en mettant le doigt sur la solidarité que le système exige, le discours thatchérien en montre clairement les limites. On dit au contribuable, y compris des couches populaires : « vous n'avez pas à payer pour eux ». Et, à la stupéfaction de la gauche, il applaudit avec enthousiasme. Les développements qui précèdent ont essayé de montrer en quoi cette stupéfaction était finalement naïve.

Ce climat explique la rapidité avec laquelle, bien avant d'avoir une théorie cohérente d'une protection sociale renouée, le gouvernement prend des mesures importantes, qui se réclament toujours à la fois de la maîtrise des dépenses publiques et de la critique morale et politique de l'assistance. Entre 1979 et 1983, les montants des principales allocations d'assistance sont réduits ; la partie proportionnelle aux cotisations de l'assurance maladie, chômage et accident est supprimée ; la partie forfaitaire de l'assurance chômage est réduite ; l'indexation de la retraite de base sur les salaires est supprimée ; le *Child Benefit* gelé en termes nominaux. En dehors du domaine technique de la protection sociale, mais dans le même esprit et avec des conséquences importantes, le système de salaires minimums par branche est abrogé, et la privatisation des logements sociaux est lancée, dans des conditions fortement incitatives pour leurs locataires. Dans le même temps, la remise en cause de la puissance syndicale (d'abord prudente, elle s'accélérera en 1983 et 1987) modifie le fonctionnement du marché du travail, en général au détriment des salariés. Les Britanniques découvrent à cette occasion le faible développement de leur droit du travail au sens français du terme. À partir de 1987, avec l'abandon de l'hostilité du Parti travailliste et des syndicats à la construction européenne, il en résultera un intérêt croissant pour le « modèle social européen ».

Ces mesures d'économie, qui défont les réformes des années 1960-70 plus qu'elles ne défont la protection sociale en général, ne réalisent pas de véritable économie pour les finances publiques. Les dépenses de sécurité sociale continuent à progresser de 1979 à 1983 sous l'effet de la croissance du chômage. C'est faussement paradoxal : en effet, en ne touchant pas au *principe* du revenu minimum (quitte à en raboter le montant), le gouvernement conservateur s'impose de redonner d'une main ce qu'il reprend de l'autre. L'opération n'est évidemment pas neutre. On remplace des droits contractuels par des allocations sous condition de ressources, en d'autres termes l'assurance par l'assistance.



Mais outre que telle était déjà la tendance du système de Beveridge à Thatcher, le sens politique de cette évolution est incertain. À partir de 1983, l'exigence pour les conservateurs sera de *repenser* la protection sociale, en profitant progressivement du retour à la croissance, pour donner un sens cohérent au couple assurance privée / assistance publique.

Prenant appui sur des travaux théoriques, notamment américains, la réflexion s'oriente selon trois axes. Tout d'abord, l'uniformité institutionnelle, caractéristique du système beveridgien, est au mieux inutile, au pire délétère. La capacité technique du marché à produire des biens publics ou quasi-publics est jugée infiniment plus forte qu'à l'époque du keynésianisme triomphant ; en outre, l'État est critiqué comme mauvais producteur de biens publics. Nous avons vu que, au Royaume-Uni, la protection sociale s'est toujours pensée de manière large, le secteur public n'y faisant qu'une contribution spécifique. Le thatchérisme renforce simplement ce trait en formulant à l'encontre de l'État une présomption d'illégitimité. Les réformes de l'éducation et de la santé pour y introduire des marchés ou des quasi-marchés témoignent, mieux encore que la sécurité sociale, de cette approche. À cette valorisation, très abstraite, du marché s'ajoute un discours proprement politique, et donc en pratique plus important, qui défend la diversification institutionnelle comme offrant au consommateur le choix, donc la *liberté*. La notion – absurde – de « souveraineté du consommateur » (*consumer sovereignty*) résume cette rhétorique. Qu'elle soit absurde ne veut pas dire, cependant, qu'elle n'ait pas un fort sens *politique*. La critique des *institutions* du *welfare* s'appuie sur le rejet croissant du rôle dominant en leur sein des experts et des professionnels. L'école – se dit-on – est faite par les enseignants et pour les bureaucrates et les théoriciens de la pédagogie : les enfants et surtout les parents d'élèves sont négligés. Le Service de santé est fait par les médecins et pour répondre à des logiques administratives insondables. Le patient est impuissant. Les classes moyennes, cible politique privilégiée du thatchérisme, sont naturellement les acteurs privilégiés de cette grogne, puisqu'ils ont (pour aller vite) assez de capital culturel et social pour se faire entendre, mais n'ont pas le capital économique qui leur permettrait de faire sécession. Au-delà d'une idéologie néo-libérale souvent empruntée avec désinvolture ou à contre-sens, on ne comprend vraiment la volonté thatchérienne de « marchandiser » le *welfare* qu'en partant de l'aspiration des classes moyennes à en être clients, donc Rois.

Enfin, contre le concept de « citoyenneté sociale » au sens marshallien, les thatchériens – comme, déjà, les critiques conservateurs du système beveridgien dans les années 1940-50 – font appel à l'idée d'une « démocratie de propriétaires » (*property-owning democracy*). Les retraites complémentaires par répartition, ou le logement social, ou le Service national de la santé, ne sont pas seulement critiquables parce que leur uniformité ne laisse pas au consommateur le choix, mais parce que leur structure même fait obstacle à la constitution d'un patrimoine. En principe du moins, l'assurance n'est ainsi pensée que comme aspect d'une logique plus générale d'épargne. L'épargne, inversement, jouera désormais un rôle croissant dans la conditionnalité des allocations d'assistance (pour la description de la situation actuelle, voir 5.2. ci-après).

La vision thatchérienne de la protection sociale est donc celle d'un ensemble diversifié et concurrentiel de mécanismes (dont certains peuvent être publics, mais ce n'est ni nécessaire, ni forcément souhaitable) qui permettent à chacun de se constituer un patrimoine pour faire face aux aléas de la vie et de l'utiliser à sa façon. On notera en quoi, si elle se distingue de la vision beveridgienne, elle ne lui est en aucun cas diamétralement opposée.

La face cachée d'une « démocratie de propriétaires », c'est que les non-propriétaires n'y sont pas pleinement citoyens. Le thatchérisme s'efforcera également de théoriser son versant négatif en repensant la logique d'assistance, dont nous avons vu que les premières réformes tendent par ailleurs à renforcer l'importance quantitative. Ce qui pose problème,

pour la nouvelle pensée conservatrice, c'est moins le caractère « généreux » de la protection sociale que son universalité et, surtout, sa faible conditionnalité. La logique est donc de restreindre les prestations inconditionnelles, qu'elles soient ou non de nature strictement assurancielle, pour permettre une évaluation plus précise des *besoins* – selon la situation individuelle de chacun – et des *contreparties* plus strictes. Cela suppose un contrôle d'un type nouveau, plus serré et plus individualisé – un « ciblage » (*targeting*) selon l'expression consacrée. Mais la sélectivité a ici un sens politique inverse de celui que lui donnaient des socialistes traditionnels comme Titmus. Elle a une charge *morale*, et non pas seulement technique ou financière. Son adversaire n'est pas tant la dépense publique que la dépendance à son égard : l'assistance comme mode de vie plutôt que comme état transitoire. C'est, entre autres, la lutte contre la décadence morale, inséparable dans l'esprit de Mme Thatcher du déclin géopolitique du Royaume-Uni, qui inspire les réformes de la protection sociale ; et celles-ci visent, inversement, à promouvoir de nouvelles attitudes et de nouveaux comportements. On sait que Mme Thatcher s'était donné pour programme l'extirpation au Royaume-Uni du « socialisme ». D'ailleurs, sa perception de l'Europe continentale comme génériquement socialiste contribue fortement à son hostilité à l'égard de l'intégration européenne. Or, certaines de ses déclarations montrent clairement que, pour elle, le « socialisme » commence avec la prise en compte de « la société » comme facteur permettant de comprendre, voire d'expliquer les comportements humains – en un mot, donc, avec la sociologie. Au sociologisme ne s'oppose pas toutefois, dans l'esprit thatchérien, l'individualisme. Si la « nouvelle droite » britannique emprunte des thèmes à l'« anarcho-capitalisme » américain, et si des éléments s'en trouvent jusque dans les discours de Mme Thatcher, le thatchérisme ne s'en veut pas moins proprement conservateur. Ce qui s'oppose à la « société », ce sont donc autant la *famille* et la *communauté* (entendu dans un sens territorial : il ne s'agit pas dans ce contexte de groupes culturels, « ethniques » ou religieux) que l'individu. Tony Blair reprendra, en les réaménageant, plus d'un aspect de ce discours.

Le discours thatchérien est trompeur à plus titre. Par sa cohérence et son extrémisme, il facilite l'exagération de ses effets. Mme Thatcher a démantelé le mode traditionnel de légitimation de la protection sociale ; on en conclut un peu vite qu'elle aurait effectivement démantelé celle-ci. En fait, non seulement les chiffres montrent l'inverse – en partie pour des raisons qui échappent complètement à la politique publique –, mais l'action gouvernementale, de 1979 à 1990, est beaucoup plus prudente et pragmatique qu'on ne le croirait. Sur le papier, une réforme globale de 1986 théorise systématiquement la nouvelle pensée de la protection sociale en en généralisant le caractère résiduel et fondé sur le *means testing*. En pratique, les choses sont plus compliquées. L'une des mesures les plus importantes – le renforcement du caractère facultatif de la retraite complémentaire par répartition (SERPS), et la création d'incitations fiscales pour en sortir au profit de retraites par capitalisation, d'entreprise ou, innovation de cette période, personnelles – reflète bien la théorie affichée. D'autres aspects de l'universalité de la protection sociale, en revanche, sont trop sensibles politiquement pour que le gouvernement y touche. C'est le cas, notamment, des allocations familiales (*Child Benefit*), dont la logique de ciblage aurait voulu qu'elles soient plafonnées ou imposées. Dans le même sens politique (éviter de fâcher les classes moyennes), le gouvernement maintient des modalités de gestion des soins résidentiels médicalisées pour les personnes âgées dépendantes, de déduction des intérêts sur les emprunts immobiliers, et de financement de l'enseignement supérieur, qui profitent massivement aux plus aisés. De même, si les réformes structurelles de l'éducation sont engagées dès 1988, le service de santé, pourtant beaucoup plus monolithique, est trop populaire pour être touché. Pendant la campagne électorale de 1987, Mme Thatcher se sent obligée d'affirmer, de manière un peu improbable, que le service est « en sécurité » avec elle (« *the NHS is safe in our hands* »). En parallèle, de manière beaucoup plus tacite, le gouvernement tolère une augmentation considérable de certaines catégories de dépenses sociales au cours des années 1980 et, en particulier, l'explosion des sommes versées au titre de l'incapacité, de la maladie de longue

durée et du handicap<sup>36</sup> ; l'image, chère aux thatchériens, d'une révolution économique, qui assure la transition de l'industrie aux services avec un chômage modéré et transitoire, est à ce prix.

Curieusement, alors que John Major passe à juste titre pour plus pragmatique à titre personnel que Margaret Thatcher, c'est sous sa direction (1990-97) que les gouvernements conservateurs s'attaqueront vraiment à la réforme structurelle du *Welfare State* – au point, finalement, d'effrayer les classes moyennes et d'ouvrir la porte au blairisme « post-thatchérien ». Ce sont eux, en particulier, qui s'efforceront de mettre en œuvre de manière concrète la rhétorique familiale thatchérienne. Nombre d'aspects de cette action sont assez loin de la protection sociale au sens strict : c'est le cas en particulier des nouvelles modalités de traitement de la délinquance juvénile, par la responsabilisation parentale, et de la réforme de l'enseignement public dans le sens d'un pouvoir accru des parents d'élève. La logique familiale est cependant également au centre des réformes proposées ou réalisées des prestations sociales, notamment dans deux domaines importants et sensibles – et qui, désormais, touchent les classes moyennes aussi : le transfert de l'État aux parents « absents » du soutien financier aux parents seuls ; et de l'État au patrimoine des personnes âgées dépendantes (donc, en pratique, à leurs héritiers présomptifs) des soins qui leur sont nécessaires. On notera la perversité d'un système qui valorise la constitution d'un patrimoine, mais refuse l'accès à la sécurité sociale aux détenteurs d'un patrimoine – et les incite donc, surtout les personnes âgées craignant une future dépendance médicalisée, à ne pas trop épargner...

Cette période est également celle de la poursuite des réformes dans les grands services publics. La privatisation de l'eau, du gaz, de l'électricité, des chemins de fer n'est pas sans lien politique avec le renforcement des éléments privés à l'intérieur des services publics de l'éducation et de la santé. À titre expérimental et partiel, la carte scolaire est remplacée par des « bons » (*vouchers*) attribués aux parents d'élèves ; le financement public de l'enseignement privé accru par le biais de bourses individuelles (*Assisted Places Scheme*) ; les allocations pour étudiants du supérieur sont systématiquement transformés en prêts et les droits d'inscription universitaires croissent fortement. Les deux premières réformes seront rapidement inversées par le gouvernement Blair. En matière de santé, les incitations fiscales pour l'assurance privée sont renforcées et des éléments de marché mis en place, mais uniquement pour ce qui est des rapports entre médecins référents et services hospitaliers : il n'est pas question de toucher à la gratuité des soins<sup>37</sup>. Là aussi, ce sont deux mesures sur lesquelles le gouvernement Blair reviendra. S'agissant des retraites, le régime SERPS est à nouveau remanié en 1995, avec des incitations renforcées pour en sortir. Enfin, en 1996, le régime d'assurance chômage est complètement remanié : une nouvelle allocation – appelée *Jobseeker's Allowance* – place l'indemnisation sous le signe d'un contrat de retour à l'emploi, assorti d'un certain nombre de contraintes. Cette réforme, en revanche, sera intégralement reprise par le gouvernement Blair.

En termes de sécurité sociale, cependant, ce qui définit le mieux cette période n'est ni le discours – qui n'innove pas par rapport à la première phase du thatchérisme – ni les réformes de structure, relativement limitées. C'est la lutte contre la « fraude » qui donne le ton. Au niveau des principes, c'est un registre qui est dans la logique de la conditionnalité morale de

---

<sup>36</sup> Le nombre de personnes en âge de travailler bénéficiant d'allocations de ce type passe de 548.000 en 1981 à 1.321.000 en 1991. Ils représentent alors 22,4% des inactifs en âge de travailler, contre 9,5% en 1981. Globalement, le nombre de personnes inactives d'âge actif augmente de 900.000 environ entre 1981 et 1986, en dépit d'une augmentation significative du taux d'activité féminin. À la faveur du retour de la croissance, cette augmentation sera à peu près inversée entre 1986 et 1991.

<sup>37</sup> C'est pourquoi nous pouvons nous permettre de passer rapidement ici sur ces réformes, pourtant techniquement complexes et politiquement controversées. Si les conditions d'accès au système de santé avaient été modifiées, il en irait tout autrement.

la sécurité sociale. Dès lors que l'on « cible », l'aide doit être réservée à ceux qui en ont vraiment besoin. Il peut y avoir, sans doute, des paresseux et des incapables ; mais le vrai problème est qu'il est facile de tricher. C'est même, du fait de la déréglementation du marché du travail, et donc de la croissance de l'économie informelle, beaucoup plus facile qu'avant. De surcroît, les gouvernements conservateurs ont longtemps toléré la croissance de l'*Income Support* et des allocations d'incapacité comme moyen indirect de comprimer le chômage. Avec la décrue du chômage, ils doivent désormais s'attaquer à une « culture de la dépendance » qu'ils ont eux-mêmes entretenue. Or, c'est rendu difficile par les modalités techniques et administratives de la protection sociale britannique : absence de pièce d'identité uniforme et de l'usage du contrôle d'identité, versement des allocations sous forme de mandat facilement transférable, importance des aides d'urgence dont il est matériellement impossible de vérifier systématiquement les conditions d'attribution, objectifs de gestion, renforcés par les réformes thatchériennes de l'administration, qui incitent les agents à traiter les dossiers au plus vite. La lutte contre la fraude favorise donc une réforme des procédures administratives dont le mot d'ordre est l'*individualisation*. Cela s'harmonise avec l'objectif plus large d'amélioration des services publics, symbolisé par les *Citizen's Charters* (chartes sectorielles du « citoyen », c'est-à-dire de l'usager) dont John Major fait un objectif prioritaire. Mais en matière de sécurité sociale, c'est évidemment tout autant une modalité renforcée de contrôle dont, ici aussi, Tony Blair sera l'héritier.

La réforme emblématique de la période Major est sans doute la création, en 1993, de la *Child Support Agency*. Comme l'indique son nom, cette agence s'intéresse aux ressources des familles avec enfant ; elle le fait, en l'occurrence, en accentuant fortement la double logique de ciblage et de lutte contre la fraude. Elle est chargée de vérifier, en effet, dans le cas de familles monoparentales bénéficiant d'allocations sous condition de ressources, si le parent absent n'est pas en mesure de se substituer à l'État. Elle est habilitée à imposer une contribution aux besoins de l'enfant non seulement dans le cas banal où un parent absent se soustrairait à des obligations de pension alimentaire (des procédures à cette fin existaient déjà), mais aussi en l'absence de telles obligations. En effet, l'un des problèmes qui a motivé la création de la CSA était le relatif flou juridique, comparé aux pratiques françaises, des clauses financières des divorces et l'absence de cadre clair pour les obligations des parents séparés sans avoir été jamais mariés. C'est pourquoi elle a même la faculté, après évaluation des ressources, de remettre en cause des accords de divorce, fussent-ils consensuels. Le cas échéant, la CSA est également responsable de la mise en œuvre de procédures de recouvrement. Depuis sa création, des controverses politiques persistantes ont entouré la CSA, qui a même donné naissance, de façon inédite, à des mobilisations de masse de pères qui s'estiment lésés. C'est le principe du redressement d'accords consensuels, et parfois anciens, qui suscite le plus d'hostilité, et de fait les procédures ont été modifiées depuis 1997. Mais, au-delà de ses modalités pratiques de fonctionnement, c'est bien l'*esprit* de la CSA qui est le plus intéressant. En tendance, en tout cas, et peut-être contre les intentions de ses créateurs, cette modalité de recouvrement d'allocations d'assistance « indues » – puisqu'en pratique c'est bien de cela qu'il s'agit – brouille la frontière entre « fraude » et « imprévoyance ». Avec un regard extérieur, c'est l'image d'un État organisme charitable de dernier ressort qui apparaît.

Le bilan de la période conservatrice ne se traduit pas, contrairement à ce que l'on pourrait peut-être croire compte tenu du foisonnement des réformes, par une transformation fondamentale des structures de l'État social, ni par un changement profond de la place de celle-ci au sein de la société. En partie parce que nombre de réformes sont avortées ou de courte durée, on constate une stabilité financière et structurelle globale. Le rythme de croissance des dépenses de sécurité sociale<sup>38</sup> a été brutalement freiné à partir de 1976 pour des

---

<sup>38</sup> Les choses sont un peu plus complexes pour les autres éléments du *welfare*, à savoir l'éducation et la santé. C'est ici, en effet, que les réformes *structurelles* ont été les plus ambitieuses. Or celles-ci réaménagent souvent

raisons que nous avons vues : les conservateurs ont hérité de la nouvelle tendance et, compte tenu de la conjoncture macro-économique et de la démographie, l'ont globalement maintenue. Le tableau 1 le résume de manière très simplifiée, en comparant la première année du gouvernement Thatcher et la dernière année du gouvernement Major.

tableau 1 *Évolution de la structure des dépenses de sécurité sociale sous les gouvernements conservateurs (en %)*

	1979-80	1996-97
Retraites	47	34
Revenu minimum ( <i>Income Support</i> )	9	18
Aides au logement	7	15
Maladie, incapacité	9	8
Handicap	2	9
<i>Child Benefit</i>	15	7
Autres (y compris chômage)	12	8
Total (£ milliards constants de 1997)	49	93
Total (% du PNB)	9,9	13,1

---

les frontières comptables et rendent difficiles les comparaisons inter-temporelles en termes strictement budgétaires. Le tableau 2 intègre ces évolutions et en souligne le caractère somme toute limitée.

---

Si les conservateurs n'ont pas changé les masses financières en jeu, ont-ils au moins réalisé, comme leurs réformes en avaient l'ambition, une révolution structurelle, en accroissant dans le financement et dans la gestion le rôle du secteur privé et du consommateur (distingué idéologiquement de l'utilisateur) ? Le tableau 2, qui porte sur le *welfare* au sens large suggère des évolutions beaucoup plus marginales qu'on ne le croirait à suivre les débats politiques. Son principe est d'analyser le rapport public – privé selon trois axes : le financement (incidence budgétaire ou non), la gestion (au sens anglais de *provision* : distribution de biens et services par un organisme public ou non) et le contrôle (affectation des ressources par un organisme planificateur ou comme conséquence des choix non-coordonnés des bénéficiaires). On raisonne sur la totalité des dépenses de *welfare*, donc sur la somme de l'éducation, de la santé et de la sécurité sociale <sup>39</sup>.

tableau 2

1979-80				1995-96			
(% du total annuel)							
financement	contrôle	gestion		financement	contrôle	gestion	
		publique	privée			publique	privée
public	public	52,2	6,4	public	public	48,8	8,7
	privé	4,6	9,7		privé	1,4	9,8
privé	public	2,3	0,4	privé	public	1,2	0,9
	privé	0,1	24,3		privé	0,1	29,2

Il y a, certes, des changements quantitatifs, et le fait qu'ils jouent à la marge ne signifie pas qu'il soient sans importance. Mais même s'ils pèsent plus que les chiffres ne l'indiquent, on voit bien que la portée des réformes structurelles a été plus limitée que la rhétorique mobilisée contre elles ou en leur faveur ne le laisserait penser.

Le bilan pertinent pour la présente analyse doit donc se concentrer sur d'autres points, et il est finalement assez facile à esquisser. En remettant en cause brutalement tous les éléments d'universalisme véritable, aussi incohérents fussent-ils, qui s'étaient construits de Beveridge aux années 1970, le thatchérisme ramène, tendanciellement, la protection sociale britannique à un seul aspect de sa logique profonde : un système étendu, ambitieux, et à certains égards généreux, de pure *assistance* (on notera dans le tableau 1 la rapide progression des deux allocations sous condition stricte de ressources que sont le revenu minimum et l'aide au logement). Ce sont les limites, et sur bien des points les contradictions, d'un tel système qui définissent l'agenda théorique, politique et technique du blairisme.

<sup>39</sup> Tableau adapté de Tania Burchardt *et al.*, *Private Welfare and Public Policy*, York, York Publishing Services, 1999, d'après les éléments repris dans Tania Burchardt & John Hills, « Public Expenditure and the Public / Private Mix », in Powell, *New Labour, New Welfare State ?*, pp. 29-49.

## 2. LES ENJEUX IDÉOLOGIQUES ACTUELS

L'esquisse historique proposée dans le chapitre précédent permet, si l'on en intègre les trois grands tournants, de mieux comprendre le contexte actuel. Réagir à la remise en cause thatchérienne du système beveridgien tel qu'il avait évolué, de manière contradictoire, à la fois vers un véritable système d'assurance collective universelle et vers un système d'assistance élargie : c'est ce défi compliqué, à plusieurs dimensions emboîtées, qui organise les enjeux idéologiques contemporains.

Nous verrons qu'on ne saurait réduire la protection sociale à une question idéologique. Sans une prise en compte des logiques politiques et technico-administratives, on n'a qu'une vision appauvrie, et à la limite trompeuse, des débats britanniques. Il est commode pour l'exposé, toutefois – notamment pour comprendre la spécificité du blairisme –, de partir d'une esquisse des principaux pôles du débat idéologique, quitte à anticiper quelque peu sur le prochain chapitre. Une particularité britannique, en effet, directement imputable à l'ampleur du bouleversement thatchérien, est l'étendue du champ du « pensable ». La protection sociale est par essence, ai-je dit, institutionnellement « épaisse ». Il en résulte qu'elle est difficile à penser « autrement ». Dans de nombreux pays, dont la France est exemplaire, les débats à son sujet se caractérisent donc par la gamme très étroite des options envisageables. (Ce qui, soit dit en passant, n'est pas *en soi* une mauvaise chose. La protection sociale est ainsi mieux protégée – mais encore faudrait-il savoir dans quelle mesure elle *mérite* de l'être.) Le débat britannique aussi a des œillères et ses angles morts. Mais 15 ans de transformations institutionnelles radicales – même si la protection sociale n'en a pas été la cible privilégiée – rendent plus difficile qu'ailleurs d'y dire « on a tout essayé ». D'un point de vue comparatif, c'est tout l'intérêt d'une analyse du cas britannique.

Réagir à la remise en cause thatchérienne d'un système beveridgien en pleine mutation : cette formulation même souligne que, à l'intérieur même de la tradition britannique, plusieurs schémas normatifs sont disponibles. C'est a fortiori vrai si l'on tient compte des références étrangères auxquelles il est possible de faire appel. En simplifiant forcément beaucoup, on peut organiser les débats des deux dernières décennies (en mettant à part pour l'instant le blairisme) autour de six pôles : trois à gauche et trois à droite. Le simple nombre de ces options illustre évidemment la largeur du spectre du « pensable ».

1. Un pôle « traditionaliste » de gauche, pour qui tous les dysfonctionnements sont imputables aux restrictions financières thatchériennes, qu'il suffirait donc d'inverser pour que le système redevienne satisfaisant. Ce pôle ne cesse de perdre de son influence, et ce n'est pas un hasard que ses principaux porte-parole soient des personnages politiques éminents des années 1960-70 comme Barbara Castle et Jack Jones, aujourd'hui octogénaires. Sa capacité de mobilisation n'a pas disparu, toutefois, et il a notamment été capable de remettre à l'ordre du jour l'indexation de la retraite de base sur les salaires, supprimée en 1980. Le gouvernement, cependant, malgré les pressions qu'il subit, s'oppose fermement à une telle mesure. La raison affichée est son coût, mais il est clair que le principe lui-même est incompatible avec la vision blairiste de la protection sociale. En effet (voir 5.2.1), la différenciation de la situation économique des retraités est l'une des données de base de la situation britannique actuelle.
2. La tradition marshallienne de la « citoyenneté sociale », telle qu'elle a été redécouverte et recomposée par des théoriciens de gauche hostiles au thatchérisme, mais sensibles à la force de sa logique interne<sup>40</sup>. Dans cette tradition, la notion de « droits sociaux » prime

---

<sup>40</sup> Pour ne prendre que quelques exemples : Desmond King & Jeremy Waldron, « Citizenship, Social Citizenship and the Defence of Welfare Provision », *British Journal of Political Science*, 18(4), 1988, pp. 415-443 ; Maurice

sur celle de solidarité. Un système de protection sociale n'est pas d'autant meilleur que ses allocations sont plus élevées, mais plutôt d'autant meilleur qu'il affirme plus fortement la *citoyenneté* de ses bénéficiaires. Or, la spécificité de la citoyenneté sociale, selon Marshall, est de déconnecter, pour le citoyen, le revenu « réel » (tenant compte de l'ensemble des transferts sociaux, y compris, et à la limite surtout, les prestations en nature) du revenu marchand, qui pour la plupart des gens se confond par hypothèse avec le salaire. Ce sont donc les institutions et l'ethos de la protection sociale, plus que ses modalités financières, qui sont essentielles. Les adversaires des réformes thatchériennes peuvent, comme la gauche traditionnelle, revendiquer la revalorisation des minima sociaux ; mais ils s'opposent avant tout à la généralisation des mécanismes marchands dans la santé et du « ciblage » par mise sous condition de ressources. Pour les thatchériens, le citoyen est face à la protection sociale comme un consommateur, pour qui le choix (du prestataire sinon de la prestation) est un souci essentiel. Pour les « marshalliens », au contraire, la concurrence entre prestataires, qui implique l'émiettement institutionnel, fait obstacle à l'intégration sociale constitutive de la citoyenneté. L'universalité des allocations (à l'exception de celles d'assistance, qui par leur nature ne peuvent qu'être ciblées) a la même fonction véritablement identitaire. C'est pourquoi nombre de marshalliens défendent désormais le principe d'un revenu citoyen universel.

3. Un pôle émerge, notamment dans les milieux syndicaux, mais dont l'influence globale reste marginale, qui se réfère à l'idée d'un « modèle social européen ». Dans le droit du travail, cette référence prend un sens précis et reflète – contre la tradition britannique dominante du rapport de force syndical qui perd de sa crédibilité à gauche face aux assauts thatchériens – la revendication d'une intervention régulatrice accrue de l'État. Certains aspects de la politique blairiste – introduction d'un salaire minimum national, acceptation de la réglementation européenne de la durée du travail, renforcement des droits liés à la maternité – se rattachent bien à cette logique. Mais pour ce qui est de la protection sociale *stricto sensu*, disons de la sécurité sociale, la référence européenne se heurte à la tradition beveridgienne dans ce qu'elle a d'étatique, d'égalitaire et de « résiduelle ». Le modèle européen, pris au sérieux, supposerait en effet des éléments de paritarisme, une différenciation des prestations dans le système public, et une absorption au moins partielle de l'assurance privée. On sort sans doute là des limites du « pensable ». Toujours est-il que personne ne défend systématiquement de telles positions.
4. Une approche strictement « technique », dominante dans les réformes de la période thatchérienne, qui se concentre, pour l'améliorer, sur le rapport « coûts – bénéfices » de la protection sociale. Dans cette approche, deux postulats dominent : d'abord que la réduction de la dépense publique – et donc des prélèvements obligatoires – est en elle-même une bonne chose<sup>41</sup> ; ensuite que la persistance de la pauvreté en dépit d'un système de protection sociale ambitieux, complexe et coûteux prouve l'inefficacité de celui-ci. De ces deux postulats résulte un théorème qui semble exprimer le pur bon sens : un système de protection sociale est d'autant plus efficace – donc d'autant meilleur – qu'il est plus « ciblé ». En dirigeant les ressources vers ceux qui en ont le plus besoin, un tel

---

Roche, *Rethinking Citizenship – Welfare, Ideology and Change in Modern Society*, Cambridge, Polity, 1992 ; Saul Estrin & Julian Le Grand (dir.), *Market Socialism*, Oxford, Clarendon Press, 1989.

<sup>41</sup> Comme de nombreux auteurs l'ont souligné, ce postulat suppose, sans le démontrer, que tous les prélèvements obligatoires sont de même nature sociale et économique. C'est ce raisonnement, influent y compris en France, qui conduit à considérer les cotisations sociales comme « taxe sur le travail ». Or, rien n'est moins sûr, et les enjeux sont au minimum d'une grande complexité. Voir par exemple, à ce sujet, Bernard Friot, *Puissances du salariat. Emploi et protection sociale à la française*, Paris, La Dispute, 1998 ; et, du même auteur, *Et la cotisation sociale créera l'emploi*, Paris, La Dispute, 1999. Il n'est pas possible ici, cependant, d'entrer dans le détail de ce débat. Nous devons simplement constater le poids dominant au Royaume-Uni, depuis la conversion du Parti travailliste à une variante de l'orthodoxie monétariste, du soupçon de principe qui pèse sur la dépense publique.



Le système sera à la fois plus juste et plus légitime ; il permettra de sortir du cercle vicieux politique d'une protection jugée trop généreuse par ceux qui la financent et trop économe par ses bénéficiaires. Sans doute une telle approche technique suppose-t-elle, pour être systématiquement articulée, un fondement idéologique. Mais en pratique, une fois entrée dans le sens commun du discours politique, elle peut presque se suffire à elle-même. De fait, le gouvernement Major l'a très largement reprise.

5. Une approche moraliste et autoritaire, très influencée par les travaux de penseurs américains comme Charles Murray, dont la catégorie centrale est la notion de « dépendance » à l'égard de la protection sociale, conçue moins comme effet pervers structurel que comme traduction d'une défaillance morale chez les individus concernés. Elle part d'une description analogue à l'approche « technique » qui vient d'être esquissée, mais en offre, du fait de ses références morales, une interprétation politique très différente. Elle implique des formes nouvelles de conditionnalité fondées non plus seulement sur les ressources mais aussi – voire principalement – sur le « mérite ». Elle retrouve ainsi une logique britannique plus ancienne (voir 2.1 ci-dessus) de distinction entre « *deserving poor* » et « *undeserving poor* ». Les premiers, malchanceux (et soumis), méritent d'être aidés selon un principe de charité – quelles qu'en soient exactement les modalités institutionnelles ; les seconds, paresseux, voire vicieux, ne méritent rien sinon le châtement. Dans une certaine version de cette réflexion, on justifie aisément que l'État pénal supplée, s'agissant des plus incorrigibles, aux lacunes de l'État social. De manière systématique et explicite, cette approche n'est défendue par personne au Royaume-Uni<sup>42</sup> : elle est perceptible, en revanche, comme une sorte d'« harmonique », dans les discours les plus divers. En effet, même ceux qui n'admettent pas que l'État-providence soit un refuge pour les faibles de nature donnent souvent un certain crédit à l'idée que la protection sociale – par certains dysfonctionnements techniques – puisse inciter à des comportements, et à la longue à des *habitus* – socialement délétères.
6. Un pôle libertaire, politiquement très minoritaire mais intellectuellement influent<sup>43</sup>, qui part également de la notion de « dépendance », mais l'analyse, sans moralisme, comme pré-judice subi par ses victimes. La promotion du marché – donc du *choix* entre l'État et d'autres mécanismes pour l'assurance sociale – ne s'y inspire pas d'un rejet hayekien de la notion même de justice sociale, mais plutôt de l'idée de l'« optimalité » sociale du marché.

Le « blairisme » – si l'on admet de désigner ainsi le nouveau discours de la réforme britannique de la protection sociale – a l'intérêt et la particularité de ne se réduire à aucun de ces pôles, tout en empruntant, à des degrés divers, à chacun d'eux. Il part, sur cette question comme sur d'autres, d'un double constat d'échec adressé à la « vieille » gauche et à la « nouvelle » droite. Celle-là n'a pas compris que la générosité ne se proclame pas, mais suppose de s'en donner les moyens techniques, politiques et financiers. Ce qui compte, comme la droite le souligne à juste titre, ce ne sont pas les intentions, mais les effets pratiques mesurés en référence à des valeurs. Mais la gauche n'a pas moins raison de critiquer la droite, qui en associant l'obsession financière au soupçon moralisateur finit, contrairement à ses objectifs affichés, par enfermer les pauvres dans la pauvreté<sup>44</sup> et

---

<sup>42</sup> En particulier, les accents socio-biologiques de Murray, qui peuvent confiner au racisme, comme dans son étude sur l'héritabilité du QI (Richard Herrnstein & Charles Murray, *The Bell Curve: Intelligence and Class Structure in American Life*, New York, Free Press, 1994), restent sans écho politique au Royaume-Uni.

<sup>43</sup> Parmi les grands médias, c'est la ligne éditoriale de l'hebdomadaire *The Economist* qui représente peut-être le mieux cette approche.

<sup>44</sup> En 1979, un Britannique sur 10 vivait dans un ménage aux ressources inférieures à 50% du revenu médian (niveau généralement considéré comme de « pauvreté » dans les comparaisons internationales ; en 1997, un sur quatre. C'est à bien des égards un résultat direct du renforcement de la logique de la « subsistance » dans les

imposer, pour les contrôler, une politique répressive au moins aussi coûteuse que la protection sociale démantelée. C'est la symétrie de cette critique croisée qui amène le blairisme à se présenter comme « troisième voie ».

Pour mieux comprendre la manière très particulière qu'a Tony Blair d'associer les idéaux de la gauche avec les techniques de la droite, et notamment comment la référence à la « famille » apparaît au cœur des idées de la « troisième voie », il convient de procéder en trois étapes. La « vieille gauche » n'a dans ces débats qu'une présence fantomatique ; elle n'est, à bien des égards, qu'un épouvantail fabriqué de toutes pièces par Blair pour les besoins de ses polémiques. La « nouvelle droite », en revanche, est bien réelle, même si elle est moins monolithique que Blair ne le suggère. Ce n'est qu'en tenant compte à la fois de son dynamisme et de ses limites (2.1.) que l'on peut comprendre l'espace qui s'est ouvert au Royaume-Uni pour une « troisième voie ». Je préciserai ensuite le sens théorique de cette « voie », appliquée particulièrement à la protection sociale, telle qu'on la trouve chez Anthony Giddens (2.2.). Enfin (2.3.), je présenterai de manière détaillée le discours de Tony Blair, y compris dans ce qui l'éloigne de Giddens.

## **2.1. Les limites de la révolution conservatrice**

Il s'agit ici d'un rappel, puisque les principaux éléments ont déjà été exposés. La révolution conservatrice s'efforce de synthétiser les trois courants de la pensée « de droite » sur la protection sociale qui ont été présentés précédemment : technique, morale et libertaire. Or, ceux-ci font très mauvais ménage. Si le libre choix du citoyen – consommateur est la valeur suprême, alors il paraît naturel que le choix de la paresse, ou de la recomposition familiale, ou des paradis artificiels, mérite autant de respect que l'« éthique protestante et l'esprit du capitalisme ». Pour les vrais libertaires, c'est assez vrai ; pour les thatchériens, profondément choquant. De même, d'un point de vue technique, l'assistance à des niveaux relativement élevés sans condition de ressources, mais conditionnelle à des situations objectives – et de préférence faciles à vérifier –, et le cas échéant limitée dans le temps, est plus efficace et moins coûteuse à gérer ; une telle assistance est également moins envahissante pour le bénéficiaire. De surcroît, les mécanismes d'assurance, dès lors qu'ils sont financièrement viables, sont encore plus efficaces que l'assistance. Mais avec la perspective morale, de tels choix sont inacceptables, parce qu'ils admettent clairement que le bénéficiaire peut arbitrer, dans les limites de règles du jeu fixées à l'avance, entre allocations sociales et travail. La rhétorique et la pratique thatchériennes ont constamment été tiraillées entre ces perspectives concurrentes, sans jamais en trouver une synthèse satisfaisante. La tentative, sous John Major, de ramener l'ensemble des dysfonctionnements de la protection sociale à la « fraude » se comprend dans ce sens fort bien : l'avantage de la notion de fraude est précisément qu'elle a le même statut déplorable dans les trois approches critiques – technique, morale, libertaire – de la protection sociale. Son inconvénient, en revanche, est évidemment qu'elle n'est ainsi consensuelle que parce qu'elle est vide.

Le thatchérisme est donc idéologiquement contradictoire, puisqu'il s'efforce de combiner trois ensembles de principes dont chacun a sa logique, ses défenseurs et son audience dans l'opinion. Il est en plus – en partie pour cette raison, mais en partie seulement – pratiquement contradictoire, puisqu'il est incapable de se donner les moyens de ses objectifs affichés. Reporter sur l'État social l'ensemble des contraintes économiques supprimées par ailleurs, notamment sur le marché du travail, ne les fait nullement disparaître. On retrouve simplement sous forme de dépendance à l'égard de l'assistance les différentes faiblesses

---

réformes thatchériennes de la protection sociale. Notons cependant que l'évolution du coût du logement pèse fortement sur cette statistique.

bien connues de l'économie britannique : sous-qualification, sous-investissement, hypertrophie des logiques financières, orientées préférentiellement vers l'étranger et le court terme, activisme incohérent de l'État... Ce n'est pas le moindre paradoxe que le thatchérisme, qui s'est donné pour tâche de *transformer* le Royaume-Uni à cet égard, a mis en place, *de facto*, via la protection sociale, un système public de subvention aux entreprises inefficaces qui a atténué la nécessité d'une telle transformation. La preuve : comme nous l'avons vu statistiquement, loin de résorber l'assistance par la croissance, les progrès supposés de l'économie britannique depuis 20 ans en ont plutôt étendu la portée. Comme de nombreux commentateurs l'ont souligné, le thatchérisme postule que pour rendre les travailleurs compétitifs il faut leur imposer *plus* de contraintes, alors que pour rendre les entreprises compétitives il faut leur imposer *moins* de contraintes – sans la moindre justification cohérente de ce qui ressemble pourtant bien à une contradiction<sup>45</sup>. Là aussi, la dérive carcérale se comprend politiquement comme tentative – elle-même incohérente – de sortir de la difficulté.

La révolution conservatrice révèle des failles historiques dans la conception britannique de la protection sociale. Elle révèle en particulier la faiblesse de la réflexion de gauche à son sujet – d'autant plus curieuse que la bibliographie est immense –, dont le meilleur indice est l'enfermement dans une problématique insuffisamment théorisée de la « pauvreté ». La révolution conservatrice n'y apporte, en revanche, aucune solution. Son influence, et son échec, donnent le ton des débats contemporains.

## 2.2. La « troisième voie » d'Anthony Giddens

On considère souvent, un peu vite, comme « blairiste » la nouvelle réflexion de la gauche britannique, qui se présente volontiers sous le « label » « troisième voie ». En fait, si Tony Blair en est le porte-parole le plus influent, il n'en est pas à l'origine, et il est loin d'être sûr qu'il lui soit à tous égards fidèle<sup>46</sup>. L'intérêt de cette approche vient plutôt de son inscription dans une véritable démarche théorique qui est principalement – au moins au niveau de la synthèse – l'œuvre de l'éminent sociologue Anthony Giddens. Il serait hors de propos ici d'analyser en détail les théories sociologiques de Giddens<sup>47</sup>. Compte tenu de son influence, cependant, et des nuances précieuses qu'il apporte par rapport au blairisme, il est utile d'offrir une brève esquisse de sa réflexion sur la protection sociale, à laquelle il donne, dans ses travaux récents, une place privilégiée.

Si les idées de Giddens sont une « troisième » voie, c'est qu'elles reposent sur un double constat d'échec. Échec du néo-libéralisme, qui n'a pas compris que le marché ne peut produire lui-même les conditions sociales de son fonctionnement. En « libérant » les forces du marché par le désengagement de l'État, la révolution conservatrice de Reagan et de Thatcher a paradoxalement, comme nous venons de le voir, fragilisé l'économie de marché. Mais échec également de la social-démocratie, qu'elle soit traditionnelle ou renouvelée. En n'acceptant le marché qu'à contre-cœur, la gauche s'est en effet, pour Giddens, enfermée dans une impasse définie par une distorsion toujours plus grande entre l'aspiration au dépassement du marché et le constat pratique des limites étroites de la capacité à le réguler. La revendication, conceptuellement et politiquement vide, d'une « économie de marché » qui ne soit pas une « société de marché » n'est que la traduction rhétorique de cette impasse.

---

<sup>45</sup> La contradiction est en fait en partie verbale, et il y a des justifications possibles d'une telle distinction : ce qu'il s'agit de souligner ici, c'est simplement que le *thatchérisme* n'en propose pas.

<sup>46</sup> Sur ce point, voir plus généralement John Crowley, « Tony Blair et la 3e voie », *Politique internationale*, n° 87, printemps 2000, pp. 331-351.

<sup>47</sup> Pour des compléments, voir Crowley, *Sans épines, la rose*, notamment pp. 131-147.

Ce constat n'est pas simplement intellectuel. Le double échec du néo-libéralisme et de la social-démocratie est également politique. Ni l'un, ni l'autre ne sont capables de constituer des coalitions viables : celui-là parce que ses implications inégalitaires et déstabilisatrices le rendent en pratique élitiste ; celle-ci parce qu'elle est incapable de penser de manière claire et ambitieuse la réforme de l'État. Pour Giddens, les succès électoraux de partis populistes fourre-tout comme le Front National en France ou le FPÖ en Autriche sont une traduction de ce double échec politique.

Montrer la nécessité théorique et politique d'une « troisième voie », ce n'est pas la baliser. Dans deux essais brefs à vocation « grand public »<sup>48</sup>, Giddens met l'accent sur cinq défis auxquels ni le néo-libéralisme ni la social-démocratie traditionnelle ne peuvent proposer de réponse : la globalisation, l'individualisme, l'axe gauche-droite (a-t-il encore un sens ?), l'action politique (est-elle encore possible ?) et l'écologie. Ces cinq défis ne définissent pas des dichotomies. Ainsi, la gauche a raison de critiquer le marché, la droite a raison de critiquer l'État ; la délinquance est affaire à la fois de conditions sociales et de responsabilité individuelle ; la justice sociale suppose à la fois le dynamisme économique et la redistribution. La « troisième voie » se doit de rendre compte des *deux* termes de toutes ces oppositions.

Au-delà d'une exigence un peu plate d'« équilibre » entre idéaux de gauche et pragmatisme de droite, Giddens s'appuie sur un postulat sociologique majeur : l'impossibilité d'une maîtrise rationnelle des processus sociaux, et donc l'incohérence du volontarisme politique commun au néo-libéralisme (attaché à la rationalité du marché) et à la social-démocratie (attachée à la rationalité de l'État). Giddens appelle « cybernétique » cette aspiration, qui traduit une interprétation « linéaire » de l'évolution sociale. Elle est, selon lui, invalidée par l'absence d'« Histoire » comme évolution intelligible, et par la « double herméneutique » inscrite dans tout processus social. Par ce terme, Giddens entend la capacité des acteurs sociaux à s'approprier le savoir social « savant » ; dès lors, toute intervention politique fondée sur une analyse des dynamiques sociales peut modifier les conditions de sa propre mise en œuvre, et donc devenir indéterminée. Mais la portée politique positive de cette analyse critique reste insaisissable, d'autant que le « nouveau travaillisme » britannique, pourtant cautionné par Giddens, est fondé sur une conception volontariste très classique de l'action politique.

Les réflexions de Giddens sur la protection sociale, qui est dans son schéma un enjeu majeur, permettent de mieux l'illustrer. Il part, conformément à son orientation générale, d'un double constat d'échec adressé à la social-démocratie traditionnelle et au néo-libéralisme. Les formes généreuses et inconditionnelles de la protection sociale, caractéristiques de la social-démocratie, ont favorisé des transformations sociales qui les ont rendues à la fois de plus en plus coûteuses et de moins en moins efficaces : les pauvres tendent à être maintenus dans la pauvreté par les mécanismes destinés à les protéger contre elle. Pour étayer cette thèse, Giddens prend des exemples précis. Les prestations spécifiques au bénéfice des familles monoparentales ont été conçues pour répondre aux difficultés évidentes des veuves sans emploi avec des enfants à charge. Administrativement, elles se généralisent aisément au cas de personnes divorcées, séparées ou n'ayant jamais vécu maritalement. Mais que se passe-t-il si le système, dans un contexte où le principe de choix envahit la vie intime, favorise structurellement une transformation des cadres familiaux, précédemment régis par la tradition, par le sens pratique de ce qui « ne se fait pas » ? Structurellement, c'est-à-dire statistiquement, comme un « fait social » au sens classique de Durkheim : la plupart des gens ne font évidemment pas consciemment des choix matrimoniaux ou parentaux en fonction des prestations sociales. Ce qui se passe, c'est d'une part que le phénomène lui-même est plus répandu, donc plus coûteux ; d'autre part que de telles prestations

---

<sup>48</sup> Anthony Giddens, *The Third Way. The Renewal of Social Democracy*, Cambridge, Polity, 1998 ; *The Third Way and its Critics*, Cambridge, Polity, 2000.

peuvent cesser de correspondre, dans l'esprit de ceux qui les financent, à un principe de solidarité. Aider les malchanceux, oui ; subventionner les astucieux, non – voilà le bon sens ambiant. Nous avons vu à quel point cela correspond à une forte logique politique au Royaume-Uni, mais c'est sans doute généralisable : il suffit, pour s'en convaincre, de l'observation la plus sommaire des rites de la mendicité ordinaire dans le métro parisien, qui intègrent complètement l'idée que seule la malchance mérite la sympathie. Autre exemple, les mécanismes d'indemnisation du chômage. Quand le travail est une valeur positive, que le chômage de longue durée est honteux, et que l'accès à l'emploi est une perspective crédible, l'indemnisation fonctionne de manière « linéaire » au sens de Giddens: il atténue les conséquences d'un phénomène strictement exogène. Que les trois présumés s'effritent, en revanche, et les choses s'inversent. L'indemnisation du chômage crée du chômage, non pas en raison d'une « loi » économique atemporelle et universelle, mais à cause des dispositions socialement construites, donc historiquement variables, des agents et des structures sociales d'opportunité auxquelles ils sont confrontés. Le rapport nécessaire entre droits et responsabilités, sur lequel Giddens – tout comme, nous le verrons, Tony Blair –, insiste beaucoup, résulte directement de cette analyse. Il ne correspond nullement, chez Giddens, à un principe de conditionnalité *morale*, fondée sur le mérite, des droits sociaux. Ce discours est très présent au Royaume-Uni, comme aux États-Unis, mais il appartient au thatcherisme plutôt qu'à la troisième voie : la tendance qu'a Tony Blair à l'emprunter est l'une des choses qui l'éloignent de Giddens. La responsabilité est plutôt ce qui est nécessaire pour rendre ces droits viables, à savoir que les bénéficiaires et ceux qui les financent les perçoivent comme un *système* et en comprennent la fragilité. C'est ici, précisément, que s'articulent les enjeux idéologiques et politiques de la protection sociale. L'enjeu comparatif est évidemment de savoir dans quelle mesure cette difficulté est spécifique aux modalités britanniques de protection sociale, dont nous avons vu la charge particulière de solidarité réflexive qu'elles impliquent.

Ces idées constituent chez Giddens l'application à la protection sociale d'une matrice théorique générale, qui concerne tout autant, selon lui, des domaines comme la sécurité ou la délinquance. Ce qui est commun, c'est le principe que les économistes appellent « risque moral » (*moral hazard*) – la tendance de l'assurance à accroître la probabilité des événements qu'elle couvre. Giddens généralise ceci au-delà des problèmes assuranciers en suggérant que, par des mécanismes divers, *tous* les risques auxquels nous sommes confrontés doivent se penser comme « fabriqués » (*manufactured*). C'est vrai autant de risques épidémiologiques comme l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB, ou maladie de la « vache folle »), que de risques naturels comme les inondations (en général inséparables de choix d'aménagement) ou de risques sociaux comme les conséquences des choix d'urbanisme ou des options de traitement du chômage. Des réponses techniques à des objectifs légitimes produisent des effets imprévus qui peuvent être désastreux – voilà le schéma général de Giddens. En d'autres termes, loin d'être un simple cadre de l'action humaine, le risque est la stricte contrepartie des avantages qui peuvent en résulter. « Faible risque, faible rentabilité » – cette maxime financière élémentaire devient ainsi un véritable enjeu de gouvernance. Tout progrès *crée* des risques d'autant plus grands qu'il est rapide. Le risque doit donc être activement géré, et non pas passivement subi. Or, le socialisme traditionnel, parce qu'il présume implicitement l'inverse, est à cet égard pervers. On voit ainsi à quel point la protection sociale ne se comprend, dans la théorie de Giddens, que comme aspect d'un ordre social d'ensemble qu'elle contribue à structurer. Rien de ce qu'elle traite n'est indifférente à son existence.

Mais le démantèlement néo-libéral n'apporte aucune solution à cette crise de la pensée et de l'action socialistes. Au mieux, comme nous l'avons vu, il accentue les inégalités et réduit (un peu) le coût pour le contribuable ; au pire, il redéfinit la pauvreté comme relevant de la politique pénale, avec des conséquences désastreuses qui sont incohérentes même du point de vue libéral.

Contre ces deux impasses, Giddens prône un État actif d'« investissement social ». Au lieu d'atténuer les conséquences pour les individus des aléas sociaux, il s'efforcera de les armer pour y faire face.

« À quoi ressemblerait un État social [*welfare state*] radicalement transformé : un État d'investissement social dans une société de bien-être positif [*positive welfare*] ? Les dépenses de bien être, au sens positif, ne seront pas financées et effectuées uniquement à travers l'État, mais par l'État en conjonction avec d'autres instances, y compris les entreprises. (...) Dans la société de bien-être positif, le contrat entre l'individu et le gouvernement se modifie, puisque l'autonomie et le développement de soi – qui permet l'extension de la responsabilité individuelle – en deviennent l'élément essentiel. Le bien-être, dans ce sens fondamental, concerne les riches autant que les pauvres. Le bien-être positif remplacerait ainsi chacune des négations de Beveridge par une affirmation : à la place du manque, l'autonomie ; à la place de la maladie, la santé active ; à la place de l'ignorance, l'éducation, comme composante permanente de la vie ; à la place de l'insalubrité, le bien-être ; à la place du désœuvrement, l'initiative. »<sup>49</sup>

Difficile d'être contre en principe ; difficile aussi de voir en pratique en quoi cela pourrait consister. Certains éléments apparaissent clairement : un tel système ne peut qu'être qu'universel, donc rétablir la logique d'assurance contre la logique d'assistance ; en revanche, il n'est pas véritablement étatique, et ne laisse donc, a priori, guère de place pour les services publics collectifs et uniformes. C'est également, semble-t-il, un système de « solidarité organique », qui repose sur la participation plutôt que sur le sentiment ou l'identité. C'est un système qui n'est pas redistributif, ou en tout cas qui ne se définit pas et ne se légitime pas comme tel : il mutualise des risques, comme le dit Giddens, au lieu de répartir des ressources. Nous avons vu que ce sont sans doute des conditions essentielles pour sortir de l'impasse beveridgienne. C'est enfin un système qui ne juxtapose pas État et marché, mais les analyse dans leur rapport de dépendance mutuelle – point également positif si l'on admet l'analyse proposée précédemment. Mais comment y parvenir, surtout dans des pays comme le Royaume-Uni (ou les États-Unis) où tout dans l'évolution récente semble aller en sens inverse ? Giddens reste vague à cet égard, si ce n'est qu'en donnant son *imprimatur* à Tony Blair il en revendique, au moins dans les grandes lignes, l'action. Surtout, comment penser l'État « actif » privé de ses modes traditionnels d'intervention et d'une partie de sa légitimité sociale-démocrate : celle de la justice sociale comme « redistribution ». C'est d'autant plus important que de telles actions positives semblent exiger un degré *accru* d'intervention étatique – nécessaire, semble-t-il, pour gérer le système proactif et finement individualisé qu'esquisse Giddens. Or tout cela paraît peu compatible avec le soupçon libéral à l'égard de l'État que la troisième voie reprend à son compte.

C'est donc comme critique que Giddens nous intéresse surtout ici. Critique de Beveridge, comme nous l'avons vu. Mais tout autant, parce qu'il est trop prudent pour se laisser enfermer dans des options politiques concrètes et contingentes, critique de Tony Blair quand celui-ci retombe, à dessein ou malgré lui, dans les travers moralisateurs du conservatisme autoritaire.

### 2.3. La pensée blairiste de la protection sociale

---

<sup>49</sup> Giddens, *The Third Way*, pp. 127-128.

Nous avons vu que le thatchérisme a légué un système de protection sociale normativement incohérent et institutionnellement dysfonctionnel. Tony Blair, en tant qu'héritier, bon gré mal gré, depuis qu'il a été porté à la tête du gouvernement en mai 1997, est donc confronté à une exigence de réforme. Mais le thatchérisme lègue également un problème *politique*. En faisant exploser tous les consensus établis sur la question – y compris le consensus anti-thatchérien au sein du socialisme traditionnel – il semble avoir détruit toute possibilité de coalition pour une réforme ambitieuse, c'est-à-dire qui irait au-delà du resserrement technico-financier en cours, dont nous avons vu les limites et les contradictions. L'intérêt de la démarche de Blair est de ne pas se contenter de cette restriction de son champ politique. Il aspire à la reconstitution d'une coalition majoritaire, qui intègre l'attraction des classes moyennes pour le thatchérisme sans s'y réduire, et il consacre beaucoup d'énergie à essayer d'en formuler les fondements idéologiques. Il n'est pas possible ici d'offrir une analyse générale de la pensée de Blair<sup>50</sup>. S'agissant de la protection sociale, compte tenu de la brève présentation qui vient d'être faite de la pensée d'Anthony Giddens, théoricien important du blairisme, il nous suffit d'insister sur quelques thèmes originaux sur lesquels il revient souvent et qui permettent d'éclairer certaines des réformes mises en œuvre, ou suggérées, depuis 1997.

Ces thèmes, comme toujours avec la pensée de la troisième voie, partent d'une double critique croisée. De Margaret Thatcher, tout d'abord, qui avait résumé son antipathie pour le socialisme et la sociologie par la phrase célèbre « la société n'existe pas » [*there is no such thing as society*]<sup>51</sup>. Pour Blair, au contraire, marqué par la pensée « communautarienne », individu et société se présupposent et se constituent mutuellement. L'individualisme thatchérien est donc une impasse. Mais il rejette également, et symétriquement, l'interprétation de la société qu'il juge traditionnelle à gauche, et qui se désintéresse de sa dimension morale. Une société n'est pas faite simplement d'interdépendances matérielles et symboliques : elle est une entité *morale*, sans quoi, d'ailleurs, elle ne survivrait pas. Blair se réfère, ici encore, au « communautarisme » ; mais l'idée, après tout, est tout autant celle de Durkheim. Société et morale sont donc les deux références – superficiellement, mais faussement, contradictoires – qui lui permettent d'encadrer sa troisième voie. Et de façon frappante, et lourde de conséquences pour sa conception de la réforme de la protection sociale, c'est la *famille*, comme lieu de constitution de l'individualité responsable, que Blair invoque comme point d'articulation privilégié entre morale et société.

Nous verrons ci-après les conséquences pratiques (chapitre 5). Il convient ici d'essayer de mieux comprendre le discours familial (et donc tout autant social et moral) de Blair à partir d'une analyse plus serrée de sa structure. La tâche est facilitée par l'abondance des citations disponibles.

Le septième des dix engagements que Blair présentait, dans le programme électoral travailliste de 1997, comme « contrat » passé avec le peuple britannique disait : « Nous faciliterons la constitution de familles et de collectivités (*communities*) solides, et nous jetterons les bases d'un État-providence moderne, qu'il s'agisse des retraites ou des soins de proximité. »<sup>52</sup>. On notera que la présentation suggère fortement que ces familles et ces communautés ou collectivités « solides » sont le fondement, voire la condition d'existence d'une protection sociale « moderne ».

---

<sup>50</sup> Pour des compléments voir Crowley, *Sans épines, la rose*, notamment pp. 92-115 et 151-175 ; et Tony Blair, *Le nouveau travaillisme et la troisième voie*.

<sup>51</sup> Elle ajoutait « *only individuals and their families* » (il n'y a que des individus et leurs familles). Blair, comme souvent, lui emprunte donc au moment même où il la critique.

<sup>52</sup> Cité dans Crowley, *Tony Blair, le nouveau travaillisme et la troisième voie*, p. 31.

Quelques mois plus tard, en octobre 1997, Tony Blair prenait, pour la première fois comme Premier Ministre, la parole devant le Congrès annuel de son parti. À nouveau, la famille prend une place importante.

« Nous ne pouvons pas prétendre vouloir une société forte et solide et nous désintéresser de son fondement même : la famille. Il ne s'agit pas de donner des leçons aux gens sur leur vie privée. Il s'agit de remédier à un problème social considérable. Les comportements ont changé. Le monde a changé. Mais je suis un homme moderne chargé de conduire un pays moderne confronté à une crise moderne elle aussi. Près de 100.000 adolescentes enceintes chaque année. Des parents âgés dont les familles ne peuvent s'occuper. Des enfants privés d'exemples respectables dont ils pourraient s'inspirer. Une pauvreté qui s'étend et qui s'aggrave. Davantage de méconnaissance des possibilités de formation. Et avant tout plus d'insatisfaction. Je m'engage envers vous. Nous nous pencherons sur chaque domaine d'action de ce gouvernement pour en faire ressortir l'incidence sur la famille. Chaque mesure sera examinée, chaque initiative vérifiée, chaque solution étudiée en termes de consolidation de la famille, et un groupe ministériel sera chargée de les mettre en œuvre. »<sup>53</sup>

Enfin ce discours – tout en répondant, comme son prédécesseur thatchérien, à des considérations politiques parfois très circonstancielles – s'insère dans une réflexion théorique plus ample qui marque l'inscription de la pensée de Tony Blair dans ce qu'il est convenu d'appeler le « communautarisme ». Cette perspective est explicite dans le recueil de textes que Blair, alors leader de l'opposition, fit paraître en 1996.

« Le corps social ne retrouvera l'ordre et la stabilité qu'à l'aide de valeurs fortes, partagées par la collectivité et transmises au travers de l'expérience personnelle et familiale. Il ne faut pas y voir une quelconque dérive autoritaire, ni une tentative d'imposer un ordre moral rétrograde. C'est de justice et d'équité (*fairness*) qu'il s'agit. (...) l'individualisme sans frein – d'ordre social ou économique, de gauche ou de droite – ne mène (...) nulle part. La famille est importante parce que c'est là qu'on apprend le respect de soi et d'autrui. C'est là que les limites de la liberté sont éprouvées pour la première fois et que naît le sens des responsabilités. La famille est l'antithèse de l'égoïsme borné. (...) L'évolution se fait à partir de la famille vers la société au sens large. Pour moi, aider les démunis, les faibles et les chômeurs est une obligation morale. Elle n'a cependant de sens que si la société et la nation se pensent comme une communauté de citoyens, et non simplement comme un assemblage de familles et d'individus. »<sup>54</sup>

Cette dernière phrase répond directement à Mme Thatcher, qui opposait précisément, avec des mots un peu différents, l'« assemblage de familles et d'individus » à la « société » dont elle affirmait qu'elle « n'existe pas ».

Les idées de Blair ne sont pas fixes et sont toujours élaborées en rapport étroit avec les exigences pratiques de l'action politique. Il est donc trompeur de prétendre les résumer par des thèmes donnés une fois pour toutes. Il est plus intéressant de les envisager « en action » dans leur forme la plus actuelle – qui ne reflète bien entendu que le moment un peu arbitraire de la rédaction du présent rapport. À cet égard, le discours prononcé par Blair au Congrès du *Women's Institute*, le 7 juin 2000 à Londres, est particulièrement instructif. Il y articule en effet, à la faveur d'une réflexion sur la « responsabilité », sa vision de l'État social

---

<sup>53</sup> *Ibid.*, p. 35.

<sup>54</sup> *Ibid.*, p. 46.



dans son rapport à la société, aux individus, et aux valeurs qui les animent. La famille, à nouveau, est le point d'articulation privilégié.

Il est, cependant, très difficile de rendre en français le discours blairiste, en partie pour des raisons stylistiques, en partie à cause de son caractère éminemment pratique. Une simple traduction se révèle d'une grande pauvreté. Pour contourner ce problème – tout en illustrant les précautions qui sont nécessaires pour envisager le Royaume-Uni avec une perspective française –, je propose ici une version bilingue et copieusement commentée du long passage dans lequel Blair, à cette occasion, prend position sur la « responsabilité ». Cette présentation n'est sans doute pas d'une lecture très facile, mais la difficulté même est salutaire. Rien n'est plus dommageable dans les travaux à vocation comparative que l'illusion de la transposition immédiate.

For every new opportunity we offer, we demand responsibility in return.

Responsibility means we no longer hand out social security benefits without conditions. Claimants have a duty to look actively for work and take jobs they are offered. Something for something. David Blunkett will outline our plans later today.

Responsibility from all means parents supporting teachers and head teachers to ensure their children turn up to school each morning, and keep on the right side of the law. The courts now have the power to

Pour chaque nouvelle chance [Le système de sécurité sociale se définit donc d'emblée comme distribuant des « chances » – plutôt que, par exemple, comme répondant à des besoins – et donc comme contribuant à la réalisation de l'« égalité des chances » qui définit, pour Blair, la justice sociale.] que nous offrons, nous exigeons en échange la responsabilité. [On notera l'ambiguïté de ce « nous », que la suite du texte permettra, dans une certaine mesure, de préciser : c'est le « nous » de la société, c'est-à-dire de ceux qui, étant amenés à financer la solidarité, doivent y croire.]

La responsabilité signifie que nous ne déboursions [l'expression « hand out » a de fortes connotations caritatives ; elle implique en tout cas que le bénéficiaire n'y a pas un droit juridiquement établi] plus de prestations sociales [Au sens restreint que prend « benefit » en anglais, qui ressemble assez à la notion américaine de « welfare ». Les retraites, assises sur des cotisations, ou l'accès à la santé, pensé en termes de citoyenneté, se placent ainsi en-dehors du champ des « benefits ».] sans conditions. [Les prestations visés ont toujours été conditionnelles. Cette phrase trompeuse vise à faire passer deux messages : le système était par le passé trop généreux ; et la conditionnalité, comme le montrera la suite du texte, doit désormais prendre un sens moral plus que technique.] Les bénéficiaires [mais « to claim » signifie réclamer ou revendiquer, et l'anglais a donc ici des connotations particulières] ont l'obligation [avec une forte connotation morale du mot « duty »] de rechercher activement un emploi et de prendre les emplois qui leur sont proposés. Quelque chose en échange de quelque chose. David Blunkett [Ministre de l'éducation et de l'emploi] présentera, aujourd'hui même, nos projets à cet égard.

La responsabilité de tous signifie des parents qui soutiennent les enseignants et les directeurs d'établissement pour faire en sorte que leurs enfants viennent à l'école chaque matin et n'aient pas d'ennui avec la justice. [C'est sans rapport apparent avec ce qui précède, mais il faut entendre que l'école publique est une « chance » offerte, qui impose des obligations à ceux qui en bénéficient.] Les tribunaux

impose fines on parents whose children truant persistently. I want to see them use this power.

Responsibility means that if you're out of prison on parole and the condition is you stay off drugs, if you go back on drugs you go back inside.

Responsibility means that if you have fathered a child you should help, including financially, in bringing that child up. Our reforms to the Child Support Agency will include provisions for driving licenses to be removed from fathers who deliberately and wilfully default on payments they owe. We are also introducing new powers to allow the courts to conduct DNA tests on men who deny paternity.

Responsibility means that if you're claiming state benefits you have an obligation to attend job interviews and not spend your whole life living off society.

Responsibility means not breaking community sentences. Those who do will now lose their benefits.

ont désormais le pouvoir de mettre à l'amende les parents d'enfants à l'absentéisme persistant. Je veux qu'ils utilisent ce pouvoir. *[On note l'articulation caractéristique entre État pénal et État social.]*

La responsabilité signifie qu'un détenu qui bénéficie d'une libération conditionnelle au fait qu'il ne se drogue pas sera réincarcéré s'il retombe dans la drogue. *[On remarquera le style particulier de Blair, très informel y compris en termes de syntaxe, qui est difficile à rendre dans le ton ordinaire d'un discours politique français.]*

La responsabilité signifie que le père *[sous-entendu biologique et séparé socialement de l'enfant : l'usage, curieux pour un regard français, du verbe « to father » – engendrer – suggère qu'être père plutôt que géniteur est une relation nécessairement familiale]* d'un enfant doit contribuer, y compris financièrement, à son éducation. *[Mais « to bring up » signifie plutôt « élever ». Autant dans le langage politique français l'école est la grille à partir de laquelle le développement de l'enfant se lit, autant au Royaume-Uni – bien au-delà des particularités du style de Blair – c'est la famille qui joue ce rôle.]* Les réformes que nous proposerons pour la Child Support Agency *[cf. 2.4. ci-dessus]* comprendront, entre autres, des mesures permettant le retrait du permis de conduire de pères qui se soustraient en toute connaissance de cause à leurs obligations financières. *[On notera à nouveau l'imbrication du social et du pénal et, surtout, l'absence de rapport entre l'infraction et la sanction. La thèse de Tony Blair selon laquelle « ce qui compte, c'est ce qui marche » trouve ici une nouvelle illustration.]* Nous introduirons également un nouveau cadre juridique pour permettre aux tribunaux d'imposer des tests d'ADN dans les cas de paternité contestée.

La responsabilité signifie que les bénéficiaires des prestations sociales ont l'obligation de se présenter aux entretiens d'embauche plutôt que de passer leur vie à vivre aux crochets de la société. *[Sur le fond, cela a déjà été dit dans un paragraphe précédent. Le répéter, c'est en marteler l'importance. Le répéter sur ce ton, c'est s'efforcer de légitimer la contrainte au nom de la justice sociale. De fait, la part de contrainte dans les nouvelles modalités britanniques d'aide sociale n'est pas très élevée, mais la menace qu'elle soit renforcée si les résultats ne suivent pas est omniprésente. Le lecteur français trouvera bien sûr absurde qu'un rendez-vous manqué, fût-ce exprès, signifie une volonté de vivre « aux crochets de la société ». Les Britanniques, en revanche, sont tellement habitués à ce discours qu'ils finissent par le trouver normal – ce qui ne veut pas dire acceptable.]*

La responsabilité signifie ne pas se soustraire aux peines de substitution *[dont la justice britannique fait un grand usage, en partie par principe, en partie pour répondre à l'engorgement du système pénitentiaire]*. Désormais, les récalcitrants se verront retirer leurs aides sociales.

But responsibility must apply to those at the top as well. Responsibility for business means paying women the same as men for the same job. Treating the staff fairly. Playing by the rules. That is our agenda for responsibility. It is tough. But it will help to restore the values we all want to live by: respect, responsibility and decency.

Mais la responsabilité concerne tout autant les privilégiés [« ceux d'en haut », que l'on pourrait presque traduire par « puissants », voire, dans le langage de Pierre Bourdieu, « dominants ». Mais, dans le contexte, il semble plutôt s'agir de tous, tous ceux qui ne font pas appel à l'aide sociale, y compris les puissants. Le fait de le dire ainsi suggère, cependant, que les responsabilités concernent les pauvres et les riches, mais non pas la classe moyenne. Une telle distinction n'a aucun sens sur le fond, mais Blair est très attentif à ce type d'effet rhétorique.] Pour les entreprises, la responsabilité signifie la parité de salaire entre hommes et femmes, l'équité à l'égard du personnel [L'expression est beaucoup moins vague en anglais qu'en français. La notion de « fairness » (justice ou équité) relève du sens commun, et a en outre un sens juridique précis. Par exemple, « licenciement abusif » se dit « unfair dismissal » . C'est à ce genre de choses que Blair fait allusion.], le respect des règles. C'est cela notre agenda pour la responsabilité. Il est exigeant [Le terme « tough », que Blair affectionne, a des connotations complexes qui le rendent presque intraduisible. Il renvoie notamment à la solidité et dureté, et non pas simplement à la rigueur. Un meuble, un véhicule peuvent être « tough » ; mais un « dur », c'est un « tough guy ». En utilisant constamment le terme, Blair se drape volontiers dans une sorte de virilité martiale.], mais grâce à lui nous pourrions restaurer [Terme essentiel : « construire » serait plus naturel, mais la volonté de Blair de séduire électoralement les classes moyennes bien-pensantes – dont les déléguées au Congrès du Women's Institute sont sans doute exemplaires – l'amène à revendiquer, de façon souvent peu plausible, la continuité et le conservatisme. Il est frappant que la rhétorique de la nouveauté et de la modernité, en générale centrale chez Blair, soit complètement absente de cette partie du discours.] les valeurs selon lesquelles nous voulons tous vivre [La revendication d'unanimité est une figure récurrente chez Blair. En réalité, bien sûr, il n'y a pas plus au Royaume-Uni qu'ailleurs de consensus normatif fondamental sur lequel l'action politique puisse s'appuyer.]: respect, responsabilité [restaurer la responsabilité par la responsabilité, c'est pour le moins circulaire !], décence. [Ce terme très anglais est intraduisible. Il renvoie à une droiture fondé sur le bon sens et la mesure. Il suggère une méfiance à l'égard des élucubrations intellectuelles. Ce n'est pas un terme spécifiquement blairiste. Par exemple, il avait une place centrale dans le vocabulaire de George Orwell, qui défendait à son époque, contre les marxistes, l'idée d'un socialisme fondé sur le bon sens plutôt que sur la théorie.]

The forces that used to hold communities together – the family, the Church, respect for elders – have been slowly weakening, and we need to

Les facteurs de cohésion des communautés [Il faut entendre les groupes sociaux concrets, principalement mais non exclusivement définis en termes géographiques. Il ne s'agit pas ici de ce que l'on appelle aujourd'hui en France « communautarisme », et en particulier il n'y a pas

revive them.

*de rapport avec les questions multiculturelles.] – la famille, l'Église, le respect pour les anciens – se relâchent, et nous devons les ressusciter.*

Commitment, trust and altruism are what hold the fragile web of community together. Parents' commitment to their children; adults' commitment to their elderly parents; the altruism of the volunteer who helps out in a hospice or a school or who takes meals to old people who live alone; - the trust that a neighbour will keep an eye on your house while you are away.

L'engagement, la confiance et l'altruisme sont les facteurs qui assurent la continuité d'un lien social fragile. *[Le fait qu'il convienne ici de rendre « communauté » par « société » témoigne d'une ambiguïté, voire d'une incohérence, caractéristiques des théories « communautaristes » dont Blair s'inspire.]* L'engagement des parents à l'égard de leurs enfants ; l'engagement des adultes à l'égard de leurs parents âgés ; l'altruisme du bénévole qui donne un coup de main dans une maison de retraite ou une école, ou qui livre des repas à des personnes âgées vivant seules ; la confiance qu'un voisin aura l'œil sur votre maison en votre absence. *[Ces exemples témoignent de l'absence de rapport entre « communauté » blairiste et « communautarisme » au sens polémique français. Ils indiquent aussi à quel point la pensée sociale de Blair repose sur le refus, non seulement d'opposer, mais même de distinguer les dimensions sociétales (volontaires) et étatiques (obligatoires) de la solidarité. Chacune dépend de l'autre dans un rapport nécessaire de partenariat qui constitue un jeu « à somme positive ». En revanche, c'est bien la solidarité, fondée sur le sens du devoir, qui est au centre de la protection sociale.]*

Our Government's responsibility is to help family life: to support children, through things like higher child benefit, or from next year the new child tax credit; nursery education and proper child care; the Sure Start programme.

La responsabilité de notre gouvernement est d'aider la famille à donner aux enfants un cadre de vie favorable, à travers des mesures comme l'augmentation des allocations familiales – et à partir de l'année prochaine le nouveau crédit d'impôt pour enfant à charge –, l'éducation préscolaire et des crèches adéquates, et le programme *Sure Start*<sup>55</sup>.

We should help parents, most especially mothers, balance work and family life: not just through parental leave and maternity rights but through increased flexibility in hours; or if they are lone parents and want to work, they're given the help to do so. And if women, especially when their children are pre-school age, do want to

Nous devons aider les parents, et particulièrement les mères, à concilier travail et famille : par les congés parentaux et de maternité, mais aussi grâce à une flexibilité accrue des horaires *[on notera que, dans le débat britannique, la flexibilité est par définition une bonne chose : on n'y comprend pas du tout les préventions que suscite la notion – ou le terme – en France]* et, pour les parents seuls qui veulent travailler, des aides spécifiques. De même, si certaines femmes, en particulier quand leurs enfants ne sont pas encore scolarisés, veulent rester à la maison pour s'occuper d'eux, nous devons les y aider.

---

<sup>55</sup> Le programme *Sure Start* est une réforme de l'ensemble des services sociaux au service de l'enfance, destinée à les intégrer et à les rendre plus efficaces. Il est encore au stade de pilote dans des localités choisies. Entre autres, le programme comprend une allocation spéciale pour naissance d'enfant, qui passera à £300 en décembre 2000 (£200 depuis juin 2000). L'allocation est versée à tous les bénéficiaires de l'*Income Support*, de la *Jobseeker's Allowance* sous condition de ressources, du *Working Families' Tax Credit* ou du *Disabled Person's Tax Credit*. Son montant est toutefois réduit de £1 par tranche de £500 de patrimoine.

stay at home and look after them, we should help them do so.

Then we have a collective responsibility: as individuals and through the institutions of moral guidance like the churches and other religious faiths to say why we believe stable family life is important; to put the case for marriage and commitment; to explain why responsibility applies in the family as well as outside it.

Enfin, il nous incombe une responsabilité collective, comme individus et à travers notre participation dans des institutions d'orientation morale comme les Églises et autres confessions [on notera le contraste entre cette formule plurielle et la référence précédente à l'Église au singulier comme ciment du lien social : Blair lui-même doit, pour être crédible, fortement nuancer sa prétention – exagérée pour les besoins de ce discours – à la conservation et à la restauration], de dire pourquoi la stabilité de la vie familiale nous paraît importante, de défendre le mariage et l'engagement, d'expliquer pourquoi la responsabilité est en jeu au sein de la famille comme en dehors d'elle.

On voit dans ce discours à quel point Blair hérite du contexte britannique, dans toute sa profondeur historique, tout en se démarquant du thatchérisme. Il est pour lui évident que la protection sociale est principalement redistributive et suppose donc un sentiment de solidarité largement partagé. Mais il est parfaitement conscient de l'érosion de cette solidarité, dont le thatchérisme a profité électoralement. Au lieu d'en faire son deuil, toutefois – ou d'envisager une transformation fondamentale des structures du système de protection sociale –, il cherche comment recréer la solidarité. Sa réponse : par la réciprocité des obligations. Obligation d'aider les autres dans la mesure du possible ; obligation de s'aider soi-même – les deux éléments s'étayaient mutuellement. Mais cette solidarité n'est plus enracinée, comme elle l'a peut-être par le passé, dans une identité collective, et c'est pour cela que seule la famille, conçue comme entité à la fois sociale et morale, peut en constituer le terreau. Quant à savoir si la famille peut en fait jouer le rôle nécessaire qui lui est ainsi assigné, c'est une question à laquelle Tony Blair ne répond pas.

### 3. LES EFFETS DE CONTEXTE

Quelle que soit l'importance de l'idéologie, elle ne constitue pas en elle-même un principe d'explication des mutations d'un système aussi complexe et aussi politiquement sensible que la protection sociale britannique. Nous avons vu à quel point l'idéologie thatchérienne ne suffit pas à analyser la politique des gouvernements Thatcher de 1979 à 1997. Il en va de même pour le blairisme ou pour la troisième voie. L'idéologie s'insère dans un contexte politique, tout d'abord (4.1.) où des considérations autres que théoriques ou normatives interviennent fortement : les perspectives de succès électoral par exemple. Et les projets de réforme politique ne se formulent pas dans un vide, mais embrayent, bien au contraire, sur un contexte administratif « épais », pour garder cette image déjà utilisée à plusieurs reprises (4.2.). En matière de protection sociale, comme dans de nombreux autres domaines, le « que faire ? » n'est jamais séparable du « comment faire ? ». Tony Blair peut *justifier* les réformes qu'il propose par les considérations normatives qui ont été exposées dans le chapitre 3. Celles-ci ne sont pas nécessaires, toutefois, pour les *expliquer*. Compte tenu de l'ensemble du contexte, il n'a sans doute pas beaucoup de marge de manœuvre.

#### 3.1. Enjeux politiques

Dès lors que la protection sociale relève du débat idéologique (chapitre 3), elle est nécessairement, d'une certaine façon, un enjeu politique. Il faut se garder, cependant, de passer mécaniquement d'un registre à un autre. Des querelles idéologiques, même très vives, peuvent rester sans forte traduction politique si elles ne recourent pas une véritable logique de *mobilisation*. Pendant les dernières décennies, des questions aussi importantes que l'énergie nucléaire, l'agriculture ou l'Irlande du Nord ont été plus ou moins neutralisées dans le débat public britannique. Ce n'est pas, bien entendu, que ces questions ne soient pas « politiques » – au sens où elles engagent des choix collectifs qui mettent en jeu des intérêts et des valeurs – ni qu'elles fassent l'objet d'un consensus sur le fond. C'est plutôt que les jeux d'oppositions cadraient mal avec la logique de la concurrence entre partis dans un système politique où le bipartisme dominant n'est pas simplement une habitude, mais une donnée structurelle et institutionnelle.

La protection sociale a longtemps correspondu à ce schéma. Il y avait, dès les années 1940, des divergences importantes à son sujet, qui n'étaient pas sans rapport avec l'opposition gauche – droite. Mais, pendant toute cette période, cela ne s'est guère traduit sur le plan électoral, dans ce que les Britanniques appellent *party politics*. L'État-providence, dans sa forme britannique, était censé se fonder sur la conjonction de la solidarité (pour l'assistance) et de l'intérêt bien compris (pour l'assurance) – deux sentiments, ou attitudes, sinon unanimes, du moins si largement partagés qu'on ne saurait faire campagne sur leur remise en cause.

La spécificité du thatchérisme est d'avoir rompu avec ce sens commun et d'en avoir, apparemment, tiré un réel bénéfice électoral<sup>56</sup>. Nous avons vu (2.4.) les principales réformes : reste à comprendre leur popularité. Or, cet exercice ne relève pas simplement de la science politique académique. Il devient, surtout après la troisième défaite électorale consécutive du Parti travailliste, en 1987, une question de *survie politique* pour ce dernier. Autant dire que ce travail d'analyse est un point de passage obligé pour comprendre l'émergence du blairisme, et donc la forme actuelle des débats britanniques sur la protection sociale. Si Tony Blair juge nécessaire de reprendre à son compte de nombreux éléments du thatchérisme,

---

<sup>56</sup> Rhétoriquement, les conservateurs avaient déjà commencé à évoluer avant 1970, mais les difficultés économiques du gouvernement Heath (1970-74), et les deux défaites électorales de 1974, en avaient masqué l'impact.

c'est qu'il juge le succès électoral de ce dernier inscrit dans une logique sociologique profonde. On peut bien sûr le contester, et la gauche britannique ne cesse de le faire depuis l'accession de Blair à la tête de son parti en 1994. Le plus important ici, toutefois, est d'en suivre le raisonnement, qui se reconstruit en fait de manière assez simple à partir d'une double analyse de *géographie électorale* et de *positionnement idéologique*<sup>57</sup>.

Le déclin travailliste et le virage à droite du parti conservateur dans les années 1980 se traduisent de manière saisissante sur une carte. Le travaillisme parlementaire disparaît pratiquement de toute l'Angleterre du Sud en-dehors de l'agglomération londonienne. En parallèle, les Conservateurs sont presque totalement évincés des zones urbaines dans le Nord de l'Angleterre, de l'Écosse et du Pays de Galles. Même avant la déroute de mai 1997, il n'y a plus de député conservateur à Glasgow, Manchester, Liverpool, Newcastle, Sheffield... Cette coupure Nord-Sud profite toutefois globalement, en voix et en sièges, au parti conservateur. En outre, elle désigne de manière très claire les conditions d'une victoire travailliste. Puisqu'il n'y a plus rien à gagner sur les terres traditionnelles de la gauche, il faut nécessairement s'attaquer aux bastions du Thatcherisme. Ceux-ci ne sont pas tellement dans les zones les plus riches. Les *stockbroker belts* (les « coulées d'agents de change », si on essaie d'adapter le jeu de mots anglais) dans le Surrey ou le Kent voteront de toute façon conservateur. Les zones semi-rurales du Berkshire, du Hampshire, du Kent, de l'Essex, dominées par les retraités aisés et les professions libérales, aussi. La base du Thatcherisme est plutôt dans ce que la sociologie britannique appelle la *skilled working class* et la *lower middle class* : les ouvriers, employés, techniciens et cadres moyens traditionnellement syndiqués et électeurs travaillistes qui ont basculé à droite en 1979 ou en 1983. Ils sont souvent devenus propriétaires de leur logement social, ont acheté des actions dans les grandes privatisations du milieu des années 1980, lancé des sociétés de services avec les indemnités de licenciement touchées dans les plans sociaux industriels, applaudi à la guerre des Malouines en 1982 et aux invectives conservatrices contre les eurocrates de Bruxelles. Ils ont une forte aspiration à la mobilité sociale, mais mesurent celle-ci presque exclusivement par la consommation, donc par l'argent. Leurs enfants, d'ailleurs, quoique dépourvus de diplôme universitaire, ont « surfé » sur le boom financier qui a suivi la déréglementation de la City en 1985 : ils ont des bretelles rouges, des Porsche et des salaires « téléphoniques », comme disent les Britanniques, c'est-à-dire à sept chiffres. S'ils restent fascinés par l'aristocratie et la famille royale, les petits snobismes de la vie anglaise les laissent froids. Peu leur importe d'être invité à prendre le thé chez le curé ou à jouer au golf avec le colonel en retraite. Pour les publicitaires comme pour les sociologues, ils deviendront, avec une touche de mépris, *Essex Man* et *Essex Woman*, parce que les zones périurbaines de ce comté au nord-est de Londres, historiquement dominé par les industries de l'automobile, de l'électronique, de l'électroménager, sont supposées être leur habitat préféré.

La conquête du Sud se confond donc avec la conquête de cette nouvelle classe moyenne. Pendant la veillée électorale d'avril 1992, le moment où l'on sut que les sondages, y compris à la sortie des urnes, étaient faux, et que John Major aurait contre toute attente une majorité à la Chambre des Communes, fut l'annonce que les Conservateurs avaient gardé, avec une avance accrue, la circonscription de Basildon, dans l'Essex justement. Comment gagner Basildon ? Voilà donc la question commune à tous les courants travaillistes, bien au-delà des seuls blairistes, attachés à la reconquête du pouvoir.

L'enjeu des débats à l'intérieur du parti travailliste est tout d'abord de comprendre la montée de cette nouvelle classe et le sens de son adhésion au Thatcherisme ; ensuite d'en déduire la stratégie politique appropriée. Première question : cette classe est-elle porteuse de valeurs distinctives, opposées à celles du socialisme traditionnel, qui représenteraient une véritable

---

<sup>57</sup> Je reprends ici des éléments publiés dans *Sans épines, la rose*, pp. 84-92.

mutation générationnelle. S'agit-il, selon une expression souvent employée, des « enfants de Thatcher » (*Thatcher's children*) ? La question est complexe, et, comme on s'y attendrait, les enquêtes sociologiques donnent des réponses ambiguës. Pendant le boom immobilier et financier de la deuxième moitié des années 1980, qui correspond au zénith du thatchérisme, on trouve des indices de changement. Les valeurs individuelles s'affirment davantage, l'égoïsme se fait moins honteux, la richesse s'affiche, la solidarité apparaît ringarde et la justice sociale comme un faux problème. Le succès et l'échec ne reflètent que le travail, le talent et la chance, et l'intervention de l'État serait donc au mieux impuissante, au pire délétère. Chacun pour soi, avec la conscience tranquille : voilà en substance le credo du thatchérisme triomphant. Pris au sérieux, il implique évidemment, comme seul avenir possible pour la protection sociale, son démantèlement.

Cependant, malgré la force – beaucoup diraient la vulgarité – de leur expression, ces attitudes semblent assez superficielles et transitoires. Quand le Royaume-Uni entre en récession au début des années 1990, le symptôme le plus frappant est l'éclatement de la bulle immobilière. Il piège des millions de propriétaires qui ont acheté trop cher, en s'endettant lourdement à taux variable, et qui espéraient s'en tirer grâce à la progression générale du marché. La montée brutale des taux d'intérêt étrangle nombre de petites entreprises, dont les actionnaires et les employés se retrouvent dès lors non seulement au chômage, mais à la rue. Autant dire que les principales victimes de la récession sont précisément les principaux bénéficiaires du boom qui l'avait précédée. Pour les zones industrielles ou en voie de désindustrialisation du Nord du pays, en revanche, très durement touchés entre 1979 et 1982, l'impact est moindre. Sans doute le thatchérisme ne s'évapore-t-il pas devant la récession comme la rosée des matins d'été – le phénomène est évidemment d'une autre consistance. Mais les enquêtes sur les attitudes sociales dans les années 1990 montrent un certain retour aux valeurs traditionnelles chez les « enfants de Thatcher ». Une fois qu'il touche des allocations de chômage, pourrait-on dire pour aller vite, *Essex Man* redécouvre, sinon la solidarité, du moins la sociabilité.

D'où, sans doute, l'aspiration à un thatchérisme à visage humain, à une économie de marché qui ne se réduise pas à une société de marché, à une société qui soit, pour emprunter le discours de campagne de George Bush en 1988, « *kinder, gentler* », moins rude. John Major – qui succède à Margaret Thatcher, destituée par son propre parti, en 1990 – s'efforcera, non sans succès initial, de l'incarner. Mais, comme le montre le calendrier même des réformes de la protection sociale, cette remise en cause du thatchérisme ne signifie en aucune façon un retour aux années 1970, ou au conservatisme supposé « social » des années 1940-50. Impossible, dans l'« après-Thatcher », de postuler sans nuance que la conjonction de la solidarité et l'intérêt bien compris esquisse le fondement d'une coalition politique largement majoritaire.

Pour la gauche, ces évolutions ont des implications complexes et controversées. Si la montée de l'inquiétude parmi les nouvelles classes moyennes marque la fin d'un certain thatchérisme, la perception individualiste de la société demeure. À supposer qu'il ait jamais attiré, le collectivisme rebute désormais. Or, nous l'avons vu, la logique de l'État social britannique est précisément collectiviste. L'uniformité y est, sinon exactement une valeur, du moins un présupposé implicite. C'est le service de santé qui en témoigne le plus clairement. Tel qu'il a été conçu – au nom du socialisme –, il repose sur l'exclusion de tout mécanisme marchand, sur l'absence de choix du généraliste ou d'accès direct aux spécialistes, sur le rationnement des soins selon une logique à la fois administrative (la contrainte budgétaire) et médicale (l'urgence définie par le médecin). Avec un regard français habitué à un système tout à fait différent, ces caractéristiques apparaissent comme des défauts réhivitoires. Les thatchériens ont fait le même jugement, et se sont efforcé de transformer le système de fond en comble. Pour les travaillistes traditionnels, au contraire, il s'agit plutôt de qualités que de défauts ; en fait, de l'expression d'une certaine idée de la citoyenneté. Le choix du consom-



mateur, sans être admirable, est à sa place dans certains domaines ; mais n'a rien à faire dans la santé. Manifestement, cependant, les gens n'adhèrent plus massivement à ce discours ; on en tout cas portent sur lui un regard plus critique.

De manière assez semblable, la redécouverte de la solidarité n'en reprend pas l'articulation traditionnelle avec une valeur forte d'égalité. Il s'agit plutôt d'une prise de conscience quant à l'uniformité des risques dans une société complexe à économie de marché ouverte et technologiquement dynamique. Anthony Giddens propose de faire jouer à cette notion de risque un rôle central dans son système de « bien-être positif » (3.2.). Il faut cependant relever l'extrême minceur morale de l'observation selon laquelle *personne* n'est à l'abri de la malchance – même un « maître de l'Univers », pour emprunter l'expression de Tom Wolfe dans le roman emblématique *Le bûcher des vanités*<sup>58</sup>. S'il en résulte une valeur de solidarité, c'est dans un sens « assurantiel » étroit où le dédommagement en cas de coup dur serait conditionnel au mérite et corrélative de la valorisation du succès. De ce point de vue, la police de plus en plus serrée de l'État social, décelable dans la plupart des pays – et en tout cas aussi bien en France qu'au Royaume-Uni –, ne reflète pas seulement les considérations de fraude, de financement et d'incitations économiques perverses qui en sont les motivations ostensibles, mais aussi un lent glissement de l'ethos même du système, qui traduit l'érosion des fondements traditionnels de la solidarité.

Pour autant que le système de valeurs post-thatchérien fasse une place au social, c'est donc dans les limites tracées par des considérations individualistes : la liberté comme liberté de *choix* exprimée de manière privilégiée dans la consommation ; la responsabilité individuelle comme borne de la réciprocité ; le rapport à autrui comme contrainte, même s'il peut évidemment être source d'avantages. Certes, ce système de valeurs n'est pas consensuel : il n'est même pas sûr qu'il soit majoritaire. Mais il caractérise, selon les « modernisateurs » travaillistes dont Blair devient la tête de file, les couches dont dépend précisément, à la fois géographiquement et socialement, toute perspective de reconquête travailliste du pouvoir.

L'enjeu politique essentiel de la protection sociale britannique est ainsi, comme l'a très bien vu Bernard Friot<sup>59</sup>, la *tension* constitutive entre solidarité et intérêt bien compris, pourtant posés en théorie comme fondements *conjoint*s du système. Le principe de la redistribution fiscale explicite, en effet, impose une forte exigence de solidarité pour rester politiquement légitime ; de surcroît rien dans les procédures ou les institutions de l'assurance et de l'assistance sociales ne traduit ou ne matérialise cette solidarité, qui doit être intégralement « importée » de l'extérieur, comme une donnée idéologique « d'arrière-plan ». (Il en va autrement, institutionnellement, de la santé ; mais le financement de celle-ci reste fiscal.) La solidarité est même *niée* par l'interprétation strictement marchande du salaire (comme prix d'équilibre sur le « marché du travail ») qui prévaut, pour l'essentiel, même dans le mouvement syndical. Le système français, en revanche, contrairement à ce que l'on pourrait croire, n'est pas plus solidaire. Il l'est même moins, et en tout cas dépend moins de l'existence d'une solidarité d'arrière-plan. La tension entre solidarité et intérêt est constitutive parce qu'elle est inscrite dans la logique même du système beveridgien. Elle a été longtemps masqué, toutefois, par le genre d'identité nationale que T. H. Marshall, notamment, présuppose. Le sens de la révolution thatchérienne est de porter la tension au grand jour. Sans doute de nombreux Britanniques restent-ils attachés au principe – typiquement libéral, comme le souligne Friot à la suite de François Ewald<sup>60</sup> – de solidarité.

---

<sup>58</sup> Wolfe a une belle phrase qui éclaire un autre thème que nous devons garder ici à l'esprit : l'articulation de l'État social et de l'État pénal. « Un libéral, dit-il, est un conservateur qui a été arrêté. » (Libéral au sens américain, donc en gros de gauche.) Le problème est que, compte tenu de la distribution sociale des idéologies, les conservateurs ont tout de même peu de chances d'être arrêtés...

<sup>59</sup> *Puissances du salariat*, notamment pp. 15-30.

<sup>60</sup> François Ewald, *Histoire de l'État-providence*, 2<sup>ème</sup> édition abrégée, Paris, Grasset, 1996 [1<sup>ère</sup> édition, 1986].

Mais ceux qui sont sceptiques, ou qui arbitrent entre cette solidarité et leurs intérêts immédiats, sont suffisamment nombreux et politiquement influents pour peser sur le devenir du système dans son ensemble. Pour se faire élire, il faut en tenir compte ; et le blairisme ne se comprend pas autrement.

Trois options, en effet, peuvent s'esquisser sur le plan théorique. Tout d'abord, accepter sans réserve la révolution thatchérienne. Mais nous avons vu que les « enfants de Thatcher » eux-mêmes ont, précisément, des réserves. En outre (3.1.), il y a de bonnes raisons de penser que la perspective thatchérienne est incohérente, et non pas simplement déplaisante. Difficile, enfin, de s'opposer électoralement au Parti conservateur sans afficher une quelconque différence idéologique. Même si Tony Blair avait voulu s'engager dans une stratégie résolument thatchérienne – ce qui est peu plausible – l'option n'aurait donc guère été politiquement crédible. Ensuite, reconstruire de fond en comble le système, par exemple en prenant au sérieux la référence au « modèle social européen ». C'était, en pratique, au-delà des limites du « pensable » ; mais de toute façon un tel bouleversement, aux bénéfices lointains et incertains, n'était sans doute pas politiquement envisageable. Reste donc l'option d'essayer de refonder la solidarité pour réinventer le système beveridgien, dans ses principes sinon dans ses modalités techniques. C'est, comme nous l'avons vu, l'essence du « communautarisme » de Blair ; et la logique de la réponse explique qu'elle soit admise y compris par ceux qui sont indifférents au communautarisme à proprement parler ou rebutés par lui. Les enjeux politiques de la protection sociale sont donc – la rhétorique de Blair le souligne abondamment (3.3.) – proprement *moraux*, comme ils l'étaient déjà dans une dimension de la pensée thatchérienne. Aussi curieux que cela puisse paraître à l'étranger, ce dont il s'agit, pour des raisons *politiques* précises, est la régénération morale du Royaume-Uni. D'où deux accents caractéristiques, et communs au thatchérisme et au blairisme : l'insistance sur la responsabilité à l'égard de la société qu'implique le bénéfice de prestations sociales ; et le rôle central accordé à la famille – bien au-delà des enjeux de la politique familiale *stricto sensu* – comme point de structuration morale de la société.

### 3.2. Enjeux technico-administratifs

Il y a donc des raisons idéologiques et politiques spécifiquement britanniques à la moralisation du discours sur la protection sociale qui est caractéristique de la période contemporaine. Il faut se garder, cependant, de leur donner un poids exclusif. La dimension technico-administrative de la question est également au cœur des débats récents, et explique un certain nombre de rapprochements entre la situation du Royaume-Uni et celle de ses voisins européens.

Pour l'essentiel, ces points ont déjà été traités, et ne sont rappelés ici que pour mémoire. Le choix de l'égalitarisme au niveau de la subsistance, fait dès Beveridge, en est le cœur : quel qu'en soit le sens, quelles qu'en soient les raisons, il engendre un ensemble de difficultés techniques dont la protection sociale britannique n'est toujours pas sortie. Le problème peut se formuler de la manière suivante. Par définition de la « subsistance », l'assistance ne peut pas lui être inférieure. Les allocations d'assurance étant, par construction, au niveau de la subsistance, elles sont donc égales aux allocations d'assistance. Mais les allocations d'assurance doivent être supérieures aux allocations d'assistance pour maintenir les incitations au travail. Le système implicite d'équations est donc sans solution, et il en irait de même de *tout* système de revenu minimum sous condition de ressources qui s'inquiéterait, pour des raisons morales, de la « *welfare dependency* ».

Pour résoudre le problème, il suffit évidemment de déconnecter allocations d'assurance et subsistance, ce qui suppose en pratique de différencier celles-ci. Mais, techniquement, cela suppose une refonte du système. La seule intervention possible à la marge est de créer des

suppléments liés au salaire, qui s'ajoutent à un minimum forfaitaire. De fait, comme nous l'avons vu, ce fut fait pour les différentes allocations pendant les années 1960. Mais c'est un pis-aller, qui laisse intact et visible le principe du minimum, et qui est – le gouvernement Thatcher l'a montré – techniquement facile à inverser. L'étatisation – option apparemment technique par rapport au paritarisme – renforce ce caractère en donnant aux enjeux une grande visibilité et une réelle transparence politiques. Il existe, en effet, un acteur, facilement identifiable, qui peut agir s'il le veut vraiment. Au contraire, plus un système est complexe et opaque, plus il est, pour le meilleur et pour le pire, difficile à réformer.

On comprend mieux ainsi que le rapport contradictoire entre assurance et assistance ait trouvé sa cohérence, en pratique, par la réduction de l'assurance *en-dessous* de la subsistance (quelque définition que l'on en donne), et donc par le glissement déjà analysé (chapitre 2) vers l'assistance généralisée. On peut même comprendre que celle-ci ait été théorisée en termes de citoyenneté, même si l'enfermement du « lobby de la pauvreté » dans sa perspective est surprenante avec le recul.

Mais cette « solution » soulève à son tour des difficultés techniques redoutables, puisqu'elle contredit explicitement les principes fondateurs du système. Elle crée, en effet, une incitation à préférer l'assistance au travail. Que les acteurs y répondent effectivement importe peu : puisque le soupçon à cet égard est inscrit dans le sens commun, on *croira* qu'ils y répondent. Et cette croyance est facteur de délégitimation. Différentes techniques peuvent être imaginées. En particulier, on peut répondre à l'incitation perverse par la hausse de salaires, au moins pour le minimum légal. Mais encore faut-il en avoir les outils techniques et y penser comme à une option envisageable. Les gouvernements britanniques successifs, à partir des années 1940, et plus particulièrement pendant les années 1960 et 70, ont constamment cherché à formuler une politique concertée des revenus (*incomes policy*) qui aurait, entre autres, donné des marges de manœuvre à cet égard. Mais ils se sont heurtés à l'opposition farouche du patronat (c'est logique) mais aussi des syndicats (c'est plus surprenant, mais cela s'explique par les égoïsmes de fédération et par le fait qu'on parle en général de politique des revenus uniquement au nom de la modération salariale). Dès lors, les salaires ne sont pas envisageables comme instrument de protection sociale. Nous verrons (chapitre 5) que l'une des innovations les plus frappantes de Tony Blair est précisément sur ce point.

Ne reste donc, comme seule réponse compatible avec la configuration technique du système, que le resserrement des conditions de ressources et de « moralité ». Dès lors, on n'échappe pas aux effets de stigmatisation dénoncés depuis toujours par des théoriciens socialistes comme Titmus ; aux « pièges de pauvreté » (*poverty traps*), c'est-à-dire aux effets d'imposition marginale punitive pour ceux qui en travaillant plus – comme le système leur dit de le faire – perdent presque entièrement en allocations ce qu'ils gagnent en salaire ; et au casse-tête du « ciblage », qui exigerait pour être efficace un degré de contrôle social à la fois ingérable et inacceptable.

Il serait évidemment très excessif de dire que tous ces effets pervers, qui forment l'héritage auquel la réflexion blairiste s'efforce de répondre, résultent mécaniquement des choix techniques faits dans les années 1940. Étant à certains égards (un peu) moins « épais » que d'autres, il est plus instable, mais aussi (un peu) plus facile à réformer. La *path dependency* ne joue que compte tenu de jeux complexes de circonstances politiques, et sans doute aussi du manque d'imagination des acteurs. D'ailleurs, nous avons vu différentes tentatives de réforme qui allaient à contre-sens de ce déterminisme. Mais il n'empêche que globalement, et jusqu'à aujourd'hui, il reste puissant.

## 4. RÉFORMES EN COURS

L'analyse du processus actuel de réforme est d'une grande complexité. Si le discours blairiste présente une forte ambition théorique, et une réelle cohérence (chapitre 3), il faut se garder d'y réduire l'action gouvernementale. Tony Blair n'est à lui seul ni le gouvernement, ni le Parti travailliste. L'action intègre nécessairement un ensemble d'équilibres internes et externes, auxquels l'opinion publique, telle qu'elle est perçue et telle qu'elle peut être mobilisée par l'opposition conservatrice, contribue beaucoup. La protection sociale, en d'autres termes, est un enjeu véritablement politique (4.1.), avec toute l'imprévisibilité que cela implique pour le processus de sa réforme. Enfin, si les grands principes ont leur importance, la question de la réforme ne peut s'y réduire. La protection sociale n'existe concrètement qu'à travers un ensemble complexe, et institutionnellement « épais », de procédures et de pratiques. Avec un regard extérieur, cet ensemble impose des contraintes de *path dependency*. Vu de l'intérieur du système, cependant, le plus frappant est plutôt qu'il *va de soi*. Pour un homme politique britannique, il est ainsi presque impensable d'abandonner le principe de la gratuité de la santé – ce qui n'empêche pas d'en restreindre le champ d'application. En revanche, l'idée d'un véritable « marché » de la santé (que ce soit sur le modèle américain ou sur le modèle français), n'a jamais été sérieusement envisagé même par le Parti conservateur, malgré l'influence en son sein de la pensée néo-libérale théorique. De même, l'accent privilégié sur le « besoin » comme principe de fonctionnement de la protection sociale – s'il est moins unanime que la gratuité de la santé et a même, comme nous l'avons vu, été remis en cause pendant les années 1960-70 – fait obstacle à des réformes fondamentales de structure parce qu'il est inscrit dans tous les mécanismes administratifs du système. Sauf bouleversement fondamental – qui engage par définition un capital politique considérable, que Mme Thatcher elle-même n'a pas osé risquer –, toute réforme tend à partir en pratique d'une certaine interprétation des dysfonctionnements de la protection sociale telle qu'elle est. La France illustre ce phénomène tout aussi nettement que le Royaume-Uni. Loin d'être d'ordre secondaire, les enjeux technico-administratifs (4.2.) sont donc décisifs.

La manière la plus commode de comprendre les processus actuels – avec toute la prudence qui s'impose s'agissant de réformes en cours dont les effets pratiques sont souvent encore incertains – est donc de partir de l'*interprétation* blairiste des dysfonctionnements technico-administratifs. Celle-ci traduit évidemment un cadre idéologique général, mais ne s'y réduit pas. Elle intègre notamment une idée du « politiquement faisable » qui peut conduire, comme avec la prudence improbable de Mme Thatcher en matière de protection sociale, à des résultats surprenants. Selon le vœu du Premier Ministre lui-même, la réforme blairiste s'est placée, en 1997, sous le signe du slogan « penser l'impensable » (*think the unthinkable*). On a pu constater à quel point la rhétorique était absurde, et à quel point, finalement, le champ du pensable était étroit.

### 4.1. Principes généraux

Le point de départ des réformes actuelles peut se résumer de manière assez simple à partir de deux principes critiques :

1. la protection sociale fonctionne de manière insatisfaisante par rapport à ses propres objectifs ;
2. ces objectifs, pour autant que l'on puisse les dégager du dispositif administratif dans lequel ils sont encastrés, ne sont pas – du moins sur certains points – ceux qu'il conviendrait d'adopter.

Voici, pour l'illustrer, la présentation, très caractéristique, du programme de transformation de la protection sociale que donnait le Premier Ministre en décembre 1998.

« La réforme de la protection sociale [*welfare*] est un élément crucial de notre programme pour la construction d'une société moderne et juste. Nos réformes sont plus ambitieuses, et portent plus loin, que toutes celles qui les ont précédées depuis la Deuxième Guerre Mondiale. Nous rendons le travail attractif par le salaire minimum et le *Working Families Tax Credit*. Le *New Deal* aide les gens à revenir à l'emploi – le chômage de longue durée des jeunes a baissé de presque 40% depuis mai 1997. Et nous avons pris des décisions difficiles, comme la réforme du financement des études supérieures pour offrir aux universités un fondement solide et pour augmenter leur capacité d'accueil. Nous avons proposé des réformes aux allocations d'incapacité et de veuvage pour aider davantage ceux qui en ont le plus besoin. Des changements aux allocations pour familles monoparentales, pour les aligner sur celles pour les couples. La plus forte augmentation jamais réalisée du *Child Benefit*. La réforme de la *Child Support Agency*. Des changements apportés à l'aide juridictionnelle pour accroître l'accès à la justice. Une campagne renouvelée contre la fraude aux allocations. Ce document consultatif présente nos projets pour une réforme radicale du système de retraites, afin de rétablir la confiance et de garantir à chacun la perspective d'une retraite sûre. » <sup>61</sup>

La force de la première des deux critiques est de faire l'objet d'un large consensus, en tout cas comme description. Même si l'on adopte une définition minimale de la protection sociale comme facteur d'atténuation des risques sociaux (que ceux-ci soient liés au fonctionnement du marché ou à des facteurs plus individuels comme la santé ou la recomposition familiale), force est de constater les dysfonctionnements analysés précédemment (4.2.). Pour des raisons qui sont en partie bien connues, et en partie assez obscures, l'appel à la protection sociale tend à accroître la probabilité d'avoir à y faire appel à nouveau. À la limite, les gens peuvent être enfermés dans la dépendance par les mécanismes mêmes qui visent à restaurer leur autonomie. Il en résulte que la progression des dépenses sociales n'est en aucun cas un signe de progrès social. La meilleure preuve en est d'ailleurs que celles-ci ont significativement progressé sous les gouvernements conservateurs de 1979 à 1997, malgré le caractère socialement régressif – dans bien des domaines, de propos tout à fait délibéré – des politiques suivies pendant la période. Blair résume cela sous forme de slogan en disant : « une partie du budget va aux retraites, aux allocations familiales, aux personnes handicapées : c'est bien, cela nous va. L'autre partie est consacrée au chômage et aux personnes qui reçoivent l'assistance [*benefit*] alors qu'elles devraient être au travail : c'est mauvais, et nous voulons la réduire. » <sup>62</sup>. La réduction des dépenses publiques comme indicateur de progrès social : c'est original à gauche, mais c'est dans ce sens que raisonne Blair.

La seconde critique, en revanche, est par essence controversée. Que l'on mette en cause les réformes conservatrices des deux dernières décennies, l'approche travailliste des années 1960 et 70, ou la tradition beveridgienne elle-même, on va se mettre à dos leurs fidèles. Or, Blair, à sa façon, s'attaque simultanément aux *trois* conceptions de la protection sociale.

1. De l'approche conservatrice, il critique avant tout l'incohérence : autant dire qu'il en reprend à plus d'un titre les termes. L'assistance sociale – notamment l'ensemble des aspects du revenu minimum (y compris les aides au logement et une partie des services sociaux) – sanctionne un double échec : échec de l'individu qui se débrouille mal (mais, à la différence d'un certain discours conservateur, échec ne

---

<sup>61</sup> *A New Contract for Welfare : Partnership in Pensions*, Cm 4179, décembre 1998, p. iii.

<sup>62</sup> Tony Blair, intervention à la Chambre des Communes le 15 juillet 1998, *Hansard*, col. 408 (cité par Martin Powell, « Introduction », in Powell, *New Labour, New Welfare State ?*, citation p. 21).

signifie pas nécessairement faute), mais tout autant échec d'une société qui ne fonctionne pas au bénéfice de tous ses membres, et donc avant tout d'un État qui devrait être le garant de l'intérêt général. Mais la réponse est logiquement de *réduire* la place de l'assistance, que les conservateurs au contraire avaient accrue. C'est donc logiquement aussi que – nous l'avons vu – Blair refuse l'idée selon la sécurité sociale *en général* relèverait de la critique de l'assistance. Il en résulte qu'il faudrait en principe soustraire à l'assistance les domaines où l'engagement de fonds publics correspond à la production d'un bien public : éducation et santé, où l'ambition dualiste thatchérienne (service public minimum pour les pauvres, marché pour les autres) est rejetée ; retraite et soutien à l'enfance ; dignité et insertion des personnes souffrant de handicaps.

2. Du discours progressiste de la gauche, Blair rejette la vision positive de l'assistance, à la fois parce qu'elle est incohérente (sauf coût insupportable, elle enferme inévitablement ses bénéficiaires dans la pauvreté et dans la dépendance) et parce qu'elle contredit le principe de *self-reliance* dans des familles et des « communautés » fortes dont nous avons vu qu'il est pour Blair une référence normative incontournable. Mais il est clair aussi, d'après l'analyse qui a été faite précédemment (3.3.) que la vision de Blair remet en question, plus généralement, l'appréciation positive de la protection sociale en général. Pour la tradition marshallienne, qui est bien plus large que la pensée travailliste des années 1970, la dimension publique de l'assurance collective exprime la citoyenneté : elle est, sans réserve, un bien. Pour Blair, au contraire, c'est plutôt un mal nécessaire. Dans un monde parfait, la socialisation du risque aurait lieu spontanément, par l'assurance mais tout autant par l'entre-aide, au sein d'une société moralement structurée. Ce sont les défaillances de la société qui engagent l'État. Cet engagement est incontournable et souhaitable, parce que les défaillances sociétales sont inévitables : la modernité, dont Blair est un fervent partisan, est trop complexe et mouvante pour que les acteurs puissent pleinement la gérer, même à l'échelle de collectivités concrètes. D'où la nécessité de cette collectivité abstraite qu'est l'État. Mais on comprend bien, à partir de cette lecture, en quel sens le travail est pour Blair le remède essentiel aux dysfonctionnements de la protection sociale. Non pas comme une nécessité salariale technique, imputable au mode de calcul des cotisations – d'ailleurs « travail » pour Blair n'est nullement synonyme de « salariat ». Mais bien comme une exigence morale et sociologique : une société où les gens travaillent est une société capable de produire en son sein la gamme nécessaire de mécanismes de prise en charge des risques individuels. Au contraire, une société où trop de gens ne travaillent pas est une société sans dynamisme et sans capacité d'auto-organisation. Le reproche essentiel que fait Blair à une certaine tradition de gauche est donc d'avoir dévalorisé le travail.
3. Le rapport à Beveridge est plus complexe, parce que l'esprit du système britannique à ses origines n'est plus directement présent dans le débat politique. Blair y renvoie à l'occasion, mais la référence semble surtout rhétorique. Il semble, cependant, que l'on doive distinguer deux éléments. D'une part, le blairisme est un retour à Beveridge en ce qu'il insiste sur l'assurance, l'assistance n'étant qu'exceptionnelle, et qu'il voit le rôle de l'État comme résiduel. Pour Blair, comme pour Beveridge, l'assurance est une variante de l'épargne ; et d'ailleurs les réformes en cours tendent, notamment en matière de retraites, à réorienter l'assurance vers l'épargne. En outre, la sécurité sociale n'a de sens que dans le cadre plus large d'une économie de plein-emploi et de services publics universels de qualité. L'État a beau être résiduel : s'il se propose *exclusivement* de pallier les dysfonctionnements de l'économie et de la société – selon le principe de « bien-être négatif » (*negative welfare*) que critique Giddens –, il ne peut être qu'impuissant. D'autre part, toutefois,

Blair rejette totalement l'étatisme de Beveridge. Le rôle de l'État dans la protection sociale relève de la *responsabilité*. C'est à la fois plus large et plus étroit que la gestion. Rien, d'un côté, n'exige qu'un service public relève du secteur public. Mais, inversement, l'État est responsable du fonctionnement même de la protection sociale strictement privée. Ce balancement est particulièrement clair dans les réformes proposées au système de retraites complémentaires (5.2.1.). Pour être résiduel, le rôle de l'État n'est en rien minimal<sup>63</sup>. La référence au minimum, comme à l'idée de subsistance, ont disparu du vocabulaire blairiste.

On remarquera que, dans ce jeu complexe d'options, les orientations idéologiques de Blair (3.3) jouent un rôle limité. Nul doute qu'elles motivent *pour lui* une certaine conception de la protection sociale. Mais cette conception est largement autonome, et résulte tout autant des incohérences et des dysfonctionnements de la protection sociale britannique, dans toutes ses variantes, telle qu'elle s'est mise en place depuis les années 1940. Les considérations politiques et technico-administratifs suffisent presque à esquisser un agenda de « bon sens » pour la réforme. C'est pour cela, d'ailleurs, que la démarche blairiste, bien que piétinant sur toutes les plates-bandes, ne rencontre pas d'opposition massive. Plus qu'une adhésion à son discours, qui en fait passe très mal dans la gauche britannique, c'est une reconnaissance du fait que ses projets n'en dépendent pas nécessairement.

Si l'on essaie de passer de la portée critique du discours du gouvernement actuel à ses implications positives, on peut, semble-t-il, retenir quatre exigences. Le contenu concret des réformes qui pourraient en résulter est encore mal connu. Dans de nombreux domaines, on en est encore à des phases de réflexion, de consultation ou d'expérimentation ; il est clair que l'évolution ultérieure des réformes dépend, outre la fortune électorale, des effets à moyen terme du premier train de mesures. Le jeu de ces quatre exigences permet cependant de situer les principales réformes engagées ou annoncées et de mieux apprécier leur cohérence.

1. *Dépenser plus d'argent ne sert à rien, et de toute façon, politiquement, on ne peut pas.* Ce point est assez simple, et a déjà été largement développé (chapitres 3 et 4). Ce sur quoi il faut insister, c'est l'absence de toute distinction conceptuelle, au Royaume-Uni, entre « impôts » et « cotisations sociales ». La distinction existe bien sûr administrativement, mais ce qui compte politiquement est la notion englobante de « prélèvement obligatoire ». Cela reflète le poids effectif de la fiscalité dans le financement aussi bien de la sécurité sociale (voir tableau 3 pour la situation actuelle) que du Service de la santé. Mais surtout, cela reflète le succès du discours thatchérien sur l'État qui confisque et dilapide. Ce discours a d'autant mieux fonctionné qu'il s'est adossé à des réformes concrètes qui ont rendu facultatives certaines cotisations sociales (cotisations de retraite complémentaire transférables, avec abondement fiscal, dans des régimes privés) et créé des crédits d'impôt pour certaines contributions – véritablement facultatives celles-là – à des régimes d'assurance sociale privée. On ne dit pas mieux que l'État est un prestataire de services comme un autre, en concurrence avec le secteur privé, et auquel le citoyen fait appel ou non selon qu'il est plus ou moins performant. Tony Blair adopte assez volontiers ce point de vue : pour le nouveau travaillisme, les questions fiscales sont strictement *instrumentales* et *techniques*. Mais ce climat constitue de toute façon une contrainte pour tout projet de réforme de la protection sociale. Il en résulte que la perspective « redistributive » qui est celle du travaillisme traditionnel – l'impôt et la dépense publique servent à égaliser les conditions sociales – n'est plus disponible

---

<sup>63</sup> Ce qui implique, dans ce domaine comme dans d'autres, que les idées de la troisième voie sont potentiellement très interventionnistes, puisqu'elles élargissent considérablement, par rapport au néo-libéralisme mais aussi aux formes actuelles de la social-démocratie, le champ de la responsabilité étatique. Seule la foi marchande de Tony Blair le préserve, pour l'instant, de cette difficulté latente.

politiquement. Compte tenu des problèmes qu'il posait, ce n'est peut-être pas sans avantage. Les réformes du gouvernement Blair, en tout cas, doivent trouver un langage de justification un peu différent. C'est la conjonction du moralisme et du productivisme qui est mobilisée pour l'instant à cet égard.

2. *Il faut avant tout remettre les gens au travail.* C'est l'accent essentiel de la réforme blairiste : « *work for those who can* », comme le dit un slogan souvent répété. Ce n'est pas principalement, il faut le souligner, un discours sur le chômage, qui de toute façon a beaucoup baissé. Les différents *New Deals* (« nouvelle donne », terme qui renvoie à plusieurs programmes distincts mais liés) s'intéressent, certes, aux chômeurs, notamment aux jeunes et aux personnes à la recherche d'un emploi depuis plus de deux ans. Et l'indemnisation du chômage (cf. 5.2.4.) passe explicitement par une démarche active de recherche d'emploi, qui peut dans certains cas être contrôlée de manière coercitive. Il arrive, comme chacun sait, que les gens profitent de l'indemnisation du chômage pour se reposer entre deux engagements : au Royaume-Uni, on n'a plus le droit – sauf bien sûr si l'on peut se reposer à ses propres frais. Car, et c'est essentiel, ce discours sur le travail ne concerne que son rapport à l'assistance. Blair ne trouve aucune contradiction à défendre la famille et à souligner les avantages pour les jeunes enfants du congé parental, auquel il a facilité l'accès, tout en faisant l'éloge du travail. C'est pourquoi les *New Deals* concernent spécifiquement les inactifs bénéficiant d'allocations sociales. Ce sont eux – jeunes qui n'ont jamais travaillé, chômeurs découragés qui vivent du revenu minimum, mères de familles monoparentales, handicapés et malades de longue durée (la dernière catégorie étant couverte par la notion de « capacité » à travailler) – qui doivent être mis au travail<sup>64</sup>. Rappelons que le principe général des *New Deals* est de rendre le bénéfice des allocations d'assistance conditionnel à une démarche active de retour à l'emploi (*Welfare to Work*, selon le slogan) et de mobiliser en contrepartie, de manière positive et proactive, les moyens de l'administration en matière d'information, de placement, de formation, de conseil. De juin 1997 à juin 2000, un million de personnes ont été concernées – au moins par une convocation à un entretien d'évaluation personnalisé –, dont 350.000 sont revenus au travail pendant la période. Il y eu sur trois ans une réduction particulièrement forte du taux de chômage des 18-24 ans (-70% pour les personnes au chômage depuis plus de six mois) et du nombre de personnes au chômage depuis plus d'un an (réduction de 345.000, soit 60%). Le taux d'activité global des personnes d'âge actif est passé de 72,6% en 1997 à 74,3% en 2000. Il est difficile, bien entendu, de savoir ce qui dans ces progrès est imputable aux *New Deals* et ce qui aurait eu lieu de toute façon compte tenu de la conjoncture économique<sup>65</sup>.

« Remettre les gens au travail à n'importe quel prix ? », demandera-t-on. La réponse est non, à la différence de l'approche conservatrice qui, déjà, cherchait dans les années 1990 à mettre les gens au travail. L'exigence du travail ne se comprend pas sans l'introduction

---

<sup>64</sup> Mais – c'est important en termes rhétoriques dans le contexte britannique – les *New Deals* ne sont pas, au sens classique, des programmes « pour les pauvres ». La formulation officielle est intéressante. « L'inactivité [*worklessness*] est la principale cause de la pauvreté parmi les gens d'âge actif. Nous nous attaquons à ce problème en mettant en place un système de protection sociale [*welfare*] proactif pour aider les gens à revenir au travail et pour garantir que le travail soit économiquement avantageux. Notre approche de l'éducation permanente [*lifelong learning*] est de doter les gens des capacités qu'il leur faudra pour être compétitifs dans le marché du travail moderne. Mais la pauvreté et l'exclusion sociale vont bien plus loin. Les plus vulnérables sont confrontés à toute une série de problèmes – dont la discrimination dans l'accès à l'emploi et aux services n'est pas la moins grave. Nous visons une société plus inclusive à laquelle toutes les personnes d'âge actif puissent pleinement participer. » (Department of Social Security, *Opportunity for all. One year on : making a difference*, Cm 4865, septembre 2000, p. 73.)

<sup>65</sup> Pour un bilan à la mi-2000, voir DSS, *Opportunity for all*, pp. 76-86.



du salaire minimum<sup>66</sup>, la création d'avantages spécifiques pour les travailleurs (notamment les crédits d'impôts analysés ci-après) et l'accent sur la formation professionnelle. La critique de l'assistance n'est pas, comme elle a pu l'être dans certains discours conservateurs, une abdication de la responsabilité de l'État, mais plutôt une redéfinition de celle-ci. Mais tout de même, rien ne garantit que l'inactif qui passe au travail y trouve un quelconque épanouissement ou même une quelconque satisfaction – la différence financière entre l'assistance et un travail mal payé ne sera, après tout, jamais spectaculaire. Pour comprendre pleinement la démarche blairiste, il faut donc tenir compte de son objectif essentiel de casser la « culture de dépendance ». Celle-ci est double, d'ailleurs, puisqu'elle concerne les bénéficiaires d'allocations – qui, à force, ne pensent même plus qu'ils pourraient faire autrement –, mais tout autant les fonctionnaires de la sécurité sociale et des services sociaux qui en sont arrivés à penser leur rôle exclusivement en termes d'assistance. D'où un autre slogan auquel Blair tient : « *A hand up, not a hand-out* » (« une main qui relève plutôt qu'une main qui octroie »), qui résume le rôle qu'il voudrait voir jouer à l'administration. De manière logique, les contraintes imposées aux bénéficiaires d'allocations sont souvent associées à des contraintes parallèles imposées à l'administration. Ainsi le contrat de retour à l'emploi (*Jobseeker's Agreement*) est un vrai contrat symétrique, qui soumet le conseiller tout comme le chômeur à une obligation de moyens (on prolonge ainsi la logique, que Blair reprend à son compte, des *Citizen's Charters* de John Major).

Mais quel problème pose donc la « culture de dépendance » ? Il faut, semble-t-il, associer deux éléments de réponse. Tout d'abord, de manière classique, et perceptible depuis longtemps (cf. 3.1.), l'assistance de longue durée tend à enfermer ses bénéficiaires dans la pauvreté. Autant dire que personne n'en est vraiment « bénéficiaire ». S'attaquer à la « culture de la dépendance », c'est s'attaquer à quelque chose que personne n'a la moindre raison de défendre. Mais cette réponse reste un peu courte, puisqu'elle est en réalité comprise dans la description même du problème comme « culture de dépendance ». La vraie raison, pour Blair, est plutôt que l'assistance est une situation passive et figée : même si elle était confortable, elle n'offrirait ni trajectoire, ni projet, ni progrès. Redevenir acteur de sa propre vie, redevenir *self-reliant*, c'est par définition en sortir. Et la *self-reliance* est évidemment une catégorie morale bien avant d'être une situation économique. Ce qui importe dans le travail, c'est donc l'*activité*. C'est pourquoi des mesures comme le *Working Families Tax Credit* (5.2.2.) – qui d'un point de vue technique relèvent bien de l'assistance – appartiennent pour Blair à un univers complètement différent du revenu minimum. Il faut évidemment, comme Blair, embrasser avec enthousiasme l'économie de marché telle qu'elle est pour faire une telle analyse du travail, qui serait toujours une libération positive plutôt qu'un mécanisme d'aliénation et d'embrigadement. Mais on comprend au moins la logique interne du discours blairiste, et l'articulation des grands principes avec les réformes concrètes.

3. *Il faut mettre au centre de la réflexion sur la protection sociale la notion d'exclusion.* C'est une innovation du blairisme, qui témoigne de sa sensibilité à des réflexions européennes souvent ignorées au Royaume-Uni. Traditionnellement, la catégorie centrale pour la réflexion de gauche sur la protection sociale était la pauvreté (2.2-2.3.). Les deux notions ne sont évidemment pas diamétralement opposées, mais les distinctions sont tout de même intéressantes. Tout d'abord, le thème de l'exclusion se présente d'emblée comme transversal, alors que la pauvreté, pour des raisons historiques plus que logiques, était

---

<sup>66</sup> Rappelons que le salaire minimum est entré en vigueur en avril 1999. Il n'y avait plus eu de minimum depuis 1980, et encore le système supprimé par le gouvernement Thatcher était-il fragmenté par branches et par métiers. Le niveau initial était de £3,60 par heure pour les plus de 21 ans. Il est passé à £3,70 en octobre 2000. Les 18-21 ans ont un taux minoré (£3,20 depuis juin 2000). À la mi-2000, un million et demi de personnes étaient salariées au salaire minimum, les deux tiers étant des femmes.

devenue de fait une référence sectorielle propre à la sécurité sociale. Comme nous l'avons vu, on a même pu assigner à la sécurité sociale l'élimination de la pauvreté comme objectif essentiel. C'est cette ambition de transversalité qui explique la création, au sein du cabinet du Premier Ministre, d'une *Social Exclusion Unit*, dont la fonction est précisément de réfléchir aux interactions, souvent perverses, entre politiques relevant de ministères différents et aux modalités d'une action nouvelle qui intégrerait l'impôt, le logement, la santé, l'éducation, le chômage... Ensuite, sur le fond, la notion d'exclusion reflète un double glissement.

Tout d'abord un constat d'échec à propos des politiques de « traitement social », au sens large, du chômage. L'expérience britannique, qui est la même à cet égard que celle des autres pays européens, démontre qu'il est somme toute assez facile de réduire un taux de chômage. Il suffit pour ce faire de comprimer la population active, qui est un artefact statistique dont le contenu reflète des définitions assez arbitraires de la disponibilité pour l'emploi et du désir de travailler. Mais un tel traitement du chômage ne sert à rien. Il n'y a *aucune* différence véritable – ni économique, ni budgétaire, ni sociale, ni psychologique – entre l'inactivité du chômeur et du non-chômeur dès lors qu'elle est *subie*. Pour traduire cette idée, la nouvelle politique sociale travailliste utilise désormais le terme « *worklessness* » (le fait d'être « sans travail ») plutôt que *unemployment* (chômage). Quand à l'autre mode traditionnel de traitement du chômage – la baisse des salaires, quel qu'en soit le mécanisme exact (au Royaume-Uni thatcherien, la suppression de toute régulation administrative des bas salaires) –, il a des effets négatifs symétriques. Avec la décrue du chômage, les effets pervers de ces traitements passés émergent clairement, sous la forme du groupe, nombreux, des personnes qui ne peuvent vivre décemment de la conjonction de leur travail, de leur patrimoine et de leurs créances sociales solidement établies. Avec le regard blairiste, ces personnes sont *exclues*, non pas tant de la société, à laquelle elles appartiennent par la force des choses, mais plutôt de l'aspiration légitime à la *self-reliance*, à la maîtrise de leur propre destin. Au lieu que la pauvreté soit un problème autonome, elle se repense donc comme l'un des symptômes de cette exclusion. Celle-ci n'équivaut pas conceptuellement à l'assistance ; mais pour une population considérable, pour les raisons que nous avons vues, elle lui est étroitement corrélée. Cela ne signifie pas que la pauvreté cesse d'être une question majeure de la politique sociale : bien au contraire, quitte à en déplacer quelque peu l'accent des personnes âgées vers les enfants. Sa formulation, en revanche, évolue. « Dans une société juste et humaine [*fair and decent*], personne n'est freiné par le désavantage ou par des chances refusées [*denied opportunity*]. L'un des principaux obstacles aux chances [*opportunity*] est la pauvreté. C'est pourquoi le fondement [*cornerstone*] de notre stratégie est la lutte contre la pauvreté. » Dans cette lutte, quatre objectifs doivent servir de critères de réussite : « éliminer la pauvreté des enfants en 20 ans, en la divisant par deux en 10 ans ; aider tous les adultes à travailler quand ils le peuvent et les aider davantage quand ils ne le peuvent pas ; s'assurer que les retraités peuvent mener des vies sûres, actives et épanouissantes ; construire des communautés dynamiques [*thriving*] où tous peuvent profiter d'un niveau de vie acceptable [*decent*]. »<sup>67</sup>

Le second glissement concerne la protection sociale. Traditionnellement considérée comme contribuant à résoudre les problèmes de la pauvreté, en assurant des revenus aux inactifs involontaires et des compléments aux actifs dans le besoin, elle fait désormais, comme nous l'avons vu, partie du problème. Pour des raisons complexes, mal connues, dont on peut faire une lecture moralisante mais qui peuvent tout autant faire l'objet d'une interprétation sociologique, l'assistance favorise l'exclusion qu'elle est censée pallier. En outre, si une certaine pensée de droite s'inquiète du caractère « trop généreux » des minima sociaux, il est clair que, au contraire, on en vit mal.

---

<sup>67</sup> DSS, *Opportunity for all*, p. ix.

L'enfermement dans l'assistance est donc tout autant enfermement dans la pauvreté. La lutte contre l'exclusion passe donc, pour les gens d'âge actif, par le retour au travail, qui en leur retirant leurs allocations leur retire en réalité un fardeau. On retrouve ainsi les éléments développés dans la section précédente.

Les mesures de retour au travail laissent à l'écart trois groupes de personnes pouvant être concernées par la pauvreté : les enfants, les adultes incapables de travailler, et les retraités. Pour ces groupes, l'accent a été mis sur l'amélioration des prestations et, pour les retraités, sur la refonte complète du système de retraites complémentaires. (Les enfants bénéficient évidemment aussi des crédits d'impôts familiaux.) Les mesures qui concernent les personnes incapables de travailler sont particulièrement complexes, par la nature même du phénomène et la diversité de ses causes et manifestations. Elles seront donc, pour des raisons pratiques, négligées ici. Les mesures qui concernent l'enfance et les retraités sont décrites ci-après (5.2.).

4. *Il faut sortir de l'opposition piège entre assurance privée et assistance publique.* Il s'agit moins d'un objectif autonome que d'un principe sous-jacent qui informe l'ensemble du processus de réforme, et qui transparaît notamment dans les points développés précédemment. Il convient d'y insister, toutefois, à cause de la rupture politique que cela représente par rapport à la tradition post-beveridgienne, dans toutes ses variantes. Le face-à-face l'assurance privée et de l'assistance publique ne peut être géré que par un principe redistributif fort, qui suppose une solidarité identitaire. Politiquement, cela ne marche plus : c'est un postulat essentiel du blairisme. Il faut donc chercher à refonder la solidarité, mais aussi et surtout à refonder la protection sociale pour qu'elle en dépende moins. Ce que fait avant tout la conditionnalité accrue des allocations sociales, y compris dans ses accents moralisants parfois déplaisants, c'est brouiller la distinction entre « nous » (qui payons) et « eux » (qui profitent). La volonté de restaurer et de renforcer l'assurance publique, notamment en matière de retraites, et le couplage désormais assumé entre réglementation du marché du travail et protection sociale, vont dans le même sens. L'abandon du paradigme redistributif réduit un peu la spécificité du système britannique, comparé par exemple au système français. Sur d'autres points, en revanche, une forte spécificité demeure : pour le gouvernement Blair, comme pour ses prédécesseurs, l'assurance se pense à partir du modèle de l'épargne. Il est encore beaucoup trop tôt pour spéculer sur le devenir politique de ce système hybride et novateur.

#### 4.2. Les principales allocations et prestations : situation et enjeux <sup>68</sup>

tableau 3 *Équilibre général de la sécurité sociale  
(milliards de livres, année fiscale 1998-99)*

<i>Recettes par source</i>		<i>Dépenses par catégorie de bénéficiaire</i>	
cotisations assurés	22,441	personnes âgées	44,570
cotisations employeurs	26,581	personnes malades ou handicapées	25,430
budget général	49,652	chômeurs	5,350
autres	0,675	veuves	2,650
		familles	17,860
		frais de gestion	3,459
TOTAL	99,349	TOTAL	99,319

Ces principes politiques généraux ayant été posés, il est utile de revenir de manière plus détaillée sur les mécanismes concrets qui en assurent la mise en œuvre. Outre que cette analyse permettra d'apporter un certain nombre de précisions techniques, elle a le mérite de

<sup>68</sup> Les données factuelles citées pour les différentes allocations sont correctes au 15 novembre 2000.

revenir à l'épaisseur institutionnelle de la protection sociale. Le *Working Families Tax Credit*, par exemple, n'est pas simplement un principe, mais aussi un ensemble complexe de règles administratives qui déterminent ce qu'il signifie en pratique pour ses bénéficiaires. En outre, sans ce détail, impossible de comparer. Le Royaume-Uni a un système de revenu minimum ; la France aussi. Mais dire cela, ce n'est encore rien dire, de même que donner les montants de base du Revenu Minimum d'Insertion et de l'*Income Support* ne signifie à peu près rien en termes comparatifs.

La présentation donnée ici est très schématique, mais permet – j'espère – de saisir l'économie générale du système, dont les tableaux 3 et 4 rappellent les principaux ordres de grandeur financier. Le seul domaine qui sera négligé – malgré son importance quantitative – sera celui de

la couverture des personnes handicapées au sens le plus large (correspondant aux notions britanniques de *disability, incapacity, invalidity, injury*). La raison en est l'extrême difficulté, inhérente à la nature des catégories statistiques, de toute analyse générale. Les allocations concernées sont avant tout conditionnelles à des *situations* – même si des considérations de ressources peuvent intervenir aussi – ; et ces situations sont nécessairement individualisées et médicalisées. Il existe, évidemment, des barèmes d'allocation, mais tout le problème est de savoir dans quelle catégorie entre telle ou telle personne.

tableau 4 *Nombre de bénéficiaires (au 1<sup>er</sup> avril 1999) et montants versés (année fiscale 1998-99), par allocation*

	<i>nombre de bénéficiaires (millions)</i>	<i>montants versés (milliards de livres)</i>
<b>Retraites</b>		<b>37,8</b>
Retirement Pension	10,7	35,6
War Pensions	0,3	1,3
Widow's Pensions	0,3	1,0
<b>Incapacité</b>		<b>17,8</b>
Attendance Allowance	1,2	2,7
Disability Living Allowance	2,0	5,3
Disability Working Allowance	0,0	0,1
Incapacity Benefit	1,7	7,2
Invalid Care Allowance	0,4	0,8
Industrial Injuries Disablement Benefit	0,4	0,7
Severe Disablement Allowance	0,4	1,0
<b>Logement</b>		<b>13,7</b>
Housing Benefit	4,3	11,2
Council Tax Benefit	5,4	2,5
<b>Famille</b>		<b>9,8</b>
Child Benefit	7,0	7,3
Family Credit	0,8	2,5
Income Support	4,1	13,6
Jobseeker's Allowance	1,2	3,5
Social Fund	n/a	0,5
Christmas Bonus <sup>69</sup>	13,6	0,1
<b>TOTAL</b>		<b>95,9</b>

#### 4.2.1. La retraite de base (*Retirement Pension*)

Il s'agit d'une allocation dont l'*éligibilité* est fondée sur les cotisations versées (*contributory* au sens britannique technique) mais dont le *montant* est forfaitaire. S'il perpétue ainsi formellement le principe originel du système beveridgien, ce n'est plus à proprement parler une allocation de « subsistance ». Nous avons vu que l'indexation sur les salaires en a été supprimé par le gouvernement Thatcher en 1980, et que le gouvernement rejette l'engagement travailliste traditionnel de la rétablir. Quant à l'indexation sur les prix, elle ne suffit nullement à

<sup>69</sup> Le « bonus de Noël » (actuellement de £10, non imposable) est versé automatiquement aux bénéficiaires de la retraite et de l'*Attendance Allowance* ; ainsi qu'aux bénéficiaires de l'*Income Support* qui ont dépassé l'âge de la retraite légale.

en garantir le pouvoir d'achat. La retraite de base est imposable, et cumulable sans restriction avec des revenus d'activité. Elle est également cumulable, sous condition de ressources ou de situation, avec de nombreuses autres allocations sociales.

Est éligible au titre de la retraite de base toute personne qui a atteint l'âge légal de la retraite<sup>70</sup> et qui a suffisamment cotisé (ou a été crédité de cotisations notionnelles à titre gratuit). La retraite due à une personne décédée est reversée au conjoint survivant<sup>71</sup>.

La retraite est versée à un taux majoré aux personnes qui en retardent volontairement le versement pendant un maximum de 5 ans au-delà de l'âge légal.

Les montants de la retraite de base (en livres par semaine) sont :

	taux de base <sup>72</sup>	67,50
suppléments pour	adulte à charge <sup>73</sup>	40,40
	premier enfant à charge <sup>74</sup>	9,85
	chaque autre enfant à charge	11,35
	personne de plus de 80 ans	0,25

Ces montants sont complétés par un revenu minimum garanti (innovation du gouvernement travailliste), actuellement établi à £78,45 pour un célibataire et £121,95 pour un couple. 1,6 millions de ménages en bénéficiaient en juin 2000. Le gouvernement s'est engagé à indexer ce revenu minimum sur les revenus. D'un point de vue comptable, cette garantie ne change rien, puisque ses bénéficiaires bénéficiaient précédemment de l'*Income Support*. Tout au plus les problèmes de *take-up* (le fait que les personnes éligibles ne réclament pas toujours leur dû) peuvent-ils être atténués. Symboliquement, en revanche, c'est important : au lieu d'ajouter l'assistance à un droit contractuel inadéquat, on redéfinit le mode de calcul du droit contractuel. On est ainsi bien dans la logique de l'approche résumée précédemment (5.1.).

À la retraite de base s'ajoute, le plus souvent, une retraite complémentaire résultant soit du *Graduated Pensions Scheme* qui a existé de 1961 à 1975 (et qui couvre les trois-quarts environ des retraités actuels), soit du *State Earnings Related Pension Scheme* (SERPS) créé en 1978<sup>75</sup>. Rappelons que le gouvernement Thatcher, sans supprimer ce dernier, s'était efforcé de le démanteler en créant des incitations fiscales pour le transfert des cotisations (qui demeurent obligatoires) à un fonds de pension. En dépit de ces mesures, 40% des retraités actuels touchent une retraite SERPS, mais cette proportion est appelée à baisser rapidement à l'avenir.

Les enjeux actuels de la réforme des retraites résultent d'un constat – une déconnexion, de surcroît généralement jugé souhaitable, entre « vieillesse » et retraite –, et de trois considérations plus spécifiques :

---

<sup>70</sup> L'âge légal de la retraite et actuellement de 60 ans pour les femmes et 65 ans pour les hommes. Pour répondre à un jugement de la Cour européenne de justice, la distinction entre hommes et femmes sera supprimée de manière graduelle. À partir d'avril 2020, l'âge pour les deux sexes sera de 65 ans, et pour les femmes nées à partir de 1950, la date de la retraite sera progressivement retardée à partir de 2010.

<sup>71</sup> Le calcul du montant dû pour des époux tous deux à la retraite et séparément éligibles au titre de leurs cotisations, ou pour des veufs ou veuves, ou des divorcé(e)s, pose des problèmes techniques qui sont négligées ici.

<sup>72</sup> Ce montant est réduit proportionnellement dans le cas de cotisations incomplètes.

<sup>73</sup> Ce montant s'applique également pour la retraite versée au titre des cotisations d'un époux. Quand l'adulte à charge n'est pas l'époux ou épouse, le supplément est sous condition de ressources.

<sup>74</sup> Les suppléments pour enfants à charge sont conditionnels aux ressources du conjoint ou concubin cohabitant s'il y a lieu.

<sup>75</sup> Les versements au titre du premier système sont strictement proportionnels aux versements : £0.0877 par semaine pour chaque £7.50 de cotisations cumulées (£9 pour une femme). Le calcul des montants dus dans l'autre système est sensiblement plus compliqué.

1. *la prospérité croissante des retraités en moyenne.* Sur les vingt dernières années, le revenu moyen des retraités s'est accru de 70% en termes réels, alors que le revenu moyen des personnes actives ne s'est accru que de 40%. Cette prospérité est imputable, pour l'essentiel, aux bénéficiaires tirés par nombre de retraités, d'une part de retraites complémentaires (personnelles ou d'entreprise) qui, quelque soit leur mode technique de fonctionnement (par capitalisation stricte ou par répartition avec distribution des surplus), ont profité de la forte croissance des marchés financiers, d'autre part de la progression du marché immobilier. Autant dire, en un mot, que les retraités britanniques, comme leurs homologues américains, ont bénéficié depuis vingt ans de la modification du partage de la valeur ajoutée entre travail et capital. Dans des systèmes comme le système français, où la retraite « salariale » représente une part beaucoup plus grande des revenus, le phénomène est beaucoup moins marqué, sans pour autant être négligeable.
2. *l'inégalité croissante des revenus au sein de la catégories de retraités,* qui n'est que l'image renversée de la première considération. Elle se traduit par la dépendance de plus en plus forte des retraités les moins aisés à l'égard des allocations sociales sous conditions de ressources (*Income Support*, principalement). En 1999 comme en 1997, 11% des retraités avaient des ressources inférieures à 50% du revenu médian, et 16% des ressources comprises entre 50% et 60% du revenu médian. Les revenus de ces groupes ont crû, sur les dernières décennies, nettement moins vite que les revenus en général.
3. *le poids croissant des dépenses de santé* (au sens large, y compris les coûts d'hospitalisation et de résidence médicalisée) pour les retraités les plus âgés. La prise en compte de cette situation par la sécurité sociale est évidemment inséparable de la question, éminemment politique, de la transmission des patrimoines entre générations.

On notera, à titre comparatif, l'absence du débat politique de deux idées familières en France : l'effet de la retraite sur le marché du travail ; et l'existence d'une « menace démographique » qui pèserait sur le système des retraites. C'est en partie parce que ces deux idées sont trompeuses, voire franchement fausses, même en France. Il faut toutefois se garder d'attribuer au Royaume-Uni une « maturité » plus grande à cet égard. C'est surtout que ses dynamiques démographiques diffèrent de celles de la France et, surtout, de l'Allemagne, de l'Italie ou de l'Espagne. Le Royaume-Uni a, depuis longtemps, une population plus vieille que ses voisins, mais elle vieillit également moins vite.

Le cœur de la réforme des retraites est le renforcement du système complémentaire. Sans revenir sur la suppression, à terme, du SERPS (qui de toute façon, nous l'avons vu, concernait des montants marginaux par rapport à la retraite de base), il s'agit de soustraire les retraités à l'assistance en leur assurant un revenu additionnel assis sur leur revenu d'activité. Annoncé en 1998, et soumis ensuite à une longue phase de réflexion et de consultation, le nouveau système devrait entrer en vigueur à partir d'avril 2001. Ses objectifs étaient formulés, en décembre 1998, de la manière suivante :

« Nous mettons en place un nouveau contrat pour les retraites entre l'État, le secteur privé et l'individu. Nous croyons que ceux qui peuvent épargner pour leur retraite ont la responsabilité de le faire, et que l'État doit assurer une sécurité effective à ceux qui ne peuvent pas épargner suffisamment. Notre approche de partenariat offrira :

- l'assurance d'un revenu sûr et suffisant [*decent*] pour tous les retraités grâce au nouveau système de revenu minimum. Celui-ci augmentera au fil des ans

en fonction des ressources disponibles. À long terme, notre objectif est qu'il soit indexé sur les revenus afin que tous les retraités participent à la prospérité accrue de la nation ;

- des retraites radicalement meilleures pour ceux qui ont de bas revenus et pour ceux qui ne peuvent travailler parce qu'ils s'occupent d'enfants ou de parents malades ou handicapés ;
- un système amélioré [*a better deal*] pour les personnes à revenus moyens et supérieurs grâce à des plans d'épargne retraite personnels [*stakeholder*<sup>76</sup> *pension schemes*] flexibles et économes, adossés à davantage de soutien de l'État et à une meilleure réglementation des retraites en général.

Grâce à ces réformes, le revenu global des retraités croîtra dans les années à venir, principalement sous l'effet de contributions privées en augmentation. Le coût budgétaire des retraites croîtra aussi en termes réels, mais moins vite, et baissera comme proportion du revenu national. Ainsi, le système de retraites restera à la fois juste et finançable [*affordable*]. Voilà notre nouveau contrat d'assurance pour les retraites. Ce contrat donnera la sécurité que nous voulons tous, maintenant et à l'avenir. »<sup>77</sup>

Le système retenu pour la garantie universelle de revenus sera une retraite complémentaire d'État (*State Second Pension*) assise sur des cotisations proportionnelles (complétées par une garantie minimale, financée par l'État, équivalente à un revenu de £9.500 par an) et offrant, dans un premier temps, des prestations équivalentes au double du SERPS (donc à peu près 30% de la retraite de base) au niveau du seuil, revenant progressivement au niveau du SERPS à partir de £21.000 par an). Par la suite, une fois que le système de *stakeholder pensions* sera établi, il est prévu que le SSP bascule en mode de prestations forfaitaires, sur la base du seuil indexé de £9.500. De fait, il sera alors identique à une majoration de 30% environ de la retraite de base, avec un élargissement de l'éligibilité compte tenu du crédit complémentaire.

Comme avec le revenu minimum des retraités, il s'agit explicitement d'un transfert, mais l'intégration dans le système de retraites, par le biais de cotisations (éventuellement créditées) est censée offrir une légitimité politique qu'un pur transfert n'aurait pas. Il s'agit, en outre, d'une rupture franche avec toute idée de « subsistance » beveridgienne, puisqu'à terme la retraite de base sera fortement majorée. Dès lors, le caractère résiduel de la prestation d'État est également atténué. Les retraites complémentaires par capitalisation *s'ajouteront* aux deux retraites publiques par répartition, et ce de façon obligatoire et encadrée par l'État. Mais les limites de la réforme – sur le fonctionnement effectif duquel on ne peut pour l'instant que spéculer – apparaissent également clairement : l'épargne restant le modèle privilégié de prévoyance, la légitimité politique des régimes de répartition reste fragile, d'autant que les retraites d'État continueront à dépendre de décisions explicitement politiques d'où les considérations financières ne seront jamais absentes. Il ne sera pas trop difficile à un futur gouvernement de remettre en cause la subtile mécanique blairiste.

---

<sup>76</sup> Ce terme typiquement blairiste est à peu près impossible à traduire. Dans ce contexte, le mot le plus proche est « citoyen ».

<sup>77</sup> *A New Contract for Welfare*, pp. iii-iv.

#### 4.2.2. Le crédit d'impôt familial (*Working Families Tax Credit*)

Le WFTC, introduit en octobre 1999, a marqué, comme nous l'avons vu, une petite révolution dans le fonctionnement des prestations sous condition de ressources. Il s'agit d'une allocation sans condition de cotisation préalable (*non-contributory*) et placée sous condition de ressources, qui est gérée et versée par l'administration fiscale. Outre la volonté générale d'aider les familles, le WFTC répondait au souci de rattacher assistance et travail, y compris administrativement, et de réduire les effets de stigmatisation des systèmes de revenu minimum. C'est pourquoi il ne se comprend pas sans l'introduction parallèle du salaire minimum : autrement, en effet, ç'aurait été simplement un système de subvention des bas salaires <sup>78</sup>.

Sont éligibles les familles (au sens des ménages comprenant au moins un adulte et au moins un enfant) où l'un au moins des adultes travaille au moins 16 heures par semaine et où au moins l'un des enfants a moins de 16 ans (étendu à 19 ans s'il est scolarisé dans l'enseignement secondaire). La notion de « travail » couvre ici aussi bien le travail salarié que le travail indépendant.

L'allocation peut être versée, comme toutes les allocations, par virement bancaire ou par mandat postal (hebdomadaire). Elle a cependant la particularité de pouvoir également, au choix du bénéficiaire, être versée par l'employeur.

L'allocation est en principe attribuée pour une durée fixe de 26 semaines pendant laquelle les conditions de rééligibilité ne sont pas réévaluées (sauf si le ménage cesse de comprendre des enfants correspondant à ces conditions). Une augmentation des ressources du bénéficiaire pendant qu'il reçoit l'allocation n'affecte donc pas immédiatement celle-ci. À l'issue des 26 semaines, une nouvelle demande d'allocation doit être déposée.

Les montants du WFTC (en livres par semaine) sont :

	taux de base	53,15
suppléments pour	durée hebdomadaire du travail supérieure à 30 heures	11,25
	chaque enfant à charge <sup>79</sup>	25,60

À ces montants s'ajoute, pour les familles monoparentales, ou avec deux adultes qui travaillent, ou avec un adulte qui travaille alors que l'autre perçoit une allocation d'incapacité, un crédit additionnel pour frais de garde d'enfants (*Childcare Credit*) égal à 70% du coût réel <sup>80</sup>.

Un plafonnement s'applique aux montants ainsi calculés en fonction des ressources du ménage. Quand celles-ci dépassent £91,45 par semaine, le montant du WFTC est réduit de £0,55, et le montant du *Childcare Credit* de £0,70, pour chaque £1 de dépassement.

#### Exemple de calcul

Prenons une famille composée d'un adulte salarié à plein temps (disons 42 heures par semaine) au salaire minimum, d'un adulte inactif et de deux enfants de moins de 16 ans. Supposons que les deux adultes sont mariés et qu'aucun autre élément de revenu n'intervient.

<sup>78</sup> Pour une analyse plus détaillée que la description sommaire proposée ici, on peut se référer à l'étude spécifique de la DREES (*Études et Résultats*, n° 76, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, août 2000).

<sup>79</sup> Le montant passe à £26.35 pour les enfants de plus de 16 ans.

<sup>80</sup> Le montant total du crédit est plafonné à £70 (un enfant à charge) et £105 (deux enfants ou plus à charge).



Le revenu brut hebdomadaire sera de  $£3,60 \times 42 = £151,20$ .  
Les cotisations sociales seront de  $10\% \times (£151,20 - £76) = £7,52$ .  
Le revenu annuel imposable sera de  $(£151,20 - £7,52) \times 52 = £7471,36$ .  
L'impôt dû sera de  $10\% \times (£7471,36 - £6385 \text{ d'abattement}) = £108,54$ , soit  $£2,10$  par semaine.  
Le revenu net hebdomadaire sera donc de  $£151,20 - £7,52 - £2,10 = £141,58$ .  
L'excédent de ressources par rapport au plafond sera donc de  $£141,58 - £91,45 = £50,13$ .

Le WFTC théorique sera de  $£53,15 + £11,25 + 2 \times £25,60 = £115,60$ .  
La réduction de WFTC pour ressources excédentaires sera donc de  $£50,13 \times 0,55 = £27,57$ .  
Le WFTC effectif sera ainsi de  $£115,60 - £27,57 = £88,03$ .  
Le ménage cessera d'être imposable, et touchera un complément de salaire de  $£85,93$  par semaine.  
Son revenu net effectif sera donc de  $£141,58 + £88,03 + £35 \text{ de } Child Benefit = £264,61$ .

Pour le calcul des ressources, sont pris en compte tous les revenus du travail (nets d'impôts et cotisations sociales) ainsi qu'un revenu notionnel du patrimoine ( $£1$  par semaine pour chaque tranche de  $£250$  de capital au-delà de  $£3000$ <sup>81</sup>). Sont exclus, en revanche, les pensions alimentaires ainsi que les allocations familiales (*Child Benefit*), certaines allocations d'incapacité (*Attendance Allowance*, *Constant Attendance Allowance*, *Disability Living Allowance*) et les aides au logement (*Housing Benefit* et *Council Tax Benefit*). En revanche, le WFTC est considéré comme revenu pour le calcul de ces deux dernières allocations.

En septembre 2000, il y avait 1.100.000 bénéficiaires du WFTC. En tenant compte de l'ensemble des effets secondaires (réductions d'*Income Support* ou de *Housing Benefit*, etc.), le WFTC représente un gain net de  $£4$  par semaine en moyenne pour les familles avec enfant, mais  $£14$  par semaine pour les ménages du 2<sup>ème</sup> décile, et  $£11$  par semaine pour ceux du 3<sup>ème</sup> décile. (Les ménages du 1<sup>er</sup> décile, où les inactifs sont nombreux, ont un gain moyen de  $£7$ .)<sup>82</sup>

Il existe par ailleurs une variante spécifique du WFTC pour les personnes percevant certaines allocations d'incapacité (*Disabled Person's Tax Credit*).

#### 4.2.3. L'allocation familiale (*Child Benefit*)

Il s'agit d'une allocation versée, sans condition de ressources, aux personnes ayant des enfants éligibles à charge. Sont éligibles les enfants de moins de 16 ans, ainsi que les enfants de 16 à 18 ans qui sont scolarisés à plein temps et ceux de 16 et 17 ans en formation professionnelle pour jeunes. Les montants hebdomadaires sont : pour le premier enfant,  $£15,00$  ; et pour chaque autre enfant éligible,  $£10,00$ . La valeur réelle de l'allocation a augmenté de 26% depuis 1997, ce qui est dans la logique de la réduction du poids de l'assistance et de l'atténuation des « pièges de pauvreté ». Il faut se rappeler, cependant, que cette évolution est couplée avec l'amélioration du fonctionnement de la *Child Support Agency* et la lutte accentuée contre la fraude. Il ne s'agit donc pas simplement d'un mouvement vers l'universalité du soutien à l'enfance.

<sup>81</sup> À partir d'avril 2001, pour le WFTC comme pour les autres allocations sous condition de patrimoine, ce montant passera à  $£6.000$ , et le seuil d'éligibilité à  $£12.000$ .

<sup>82</sup> DSS, *Opportunity for all*, p. 30.

Le gouvernement revendique pour la conjonction des différentes mesures en faveur de l'enfance un impact rapide et fortement positif. Selon les recherches universitaires, le nombre d'enfants vivant dans la pauvreté (en retenant comme seuil 60% du revenu médian après coût du logement) a diminué de 1,2 million depuis 1997.

#### 4.2.4. Le revenu minimum (*Income Support*)

C'est un système de revenu minimum garanti qui, au lieu de verser une somme fixe à ses bénéficiaires, complète leurs ressources à hauteur d'un seuil qui tient compte des grandes catégories de circonstances particulières.

Sont éligibles toutes les personnes qui ne travaillent pas<sup>83</sup> (et ne peuvent donc bénéficier du WFTC) et ne sont pas éligibles pour le *Jobseeker's Allowance*. Sous réserve de règles complexes couvrant certains cas particuliers, l'*Income Support* est cumulable avec la plupart des autres allocations, et notamment avec la retraite et les allocations d'incapacité.

Le calcul des ressources intègre tous les revenus du travail, toutes les allocations sociales, ainsi qu'un revenu notionnel du patrimoine calculé, sauf cas particulier, de la même manière que pour les autres allocations (£1 par semaine par tranche de patrimoine de £250 au-dessus de £3000). Les personnes disposant d'un patrimoine supérieur à £8000 ne peuvent en principe bénéficier de l'*Income Support*<sup>84</sup>.

Les niveaux d'*Income Support* (en livres par semaine) sont les suivants :

personnes seules	16-17 ans	31,45 <sup>85</sup>
	18-24 ans	41,35 <sup>86</sup>
	25 ans et plus	52,20
couples	deux partenaires de 18 ans et plus <sup>87</sup>	81,95
suppléments pour	enfant à charge (jusqu'à 16 ans)	26,60
	enfant à charge (16-18 ans)	31,75
	famille (s'ajoute aux précédents)	14,25
	enfant handicapé	22,25
	autre personne handicapée à charge	14,15
	incapacité	22,25 <sup>88</sup>
	incapacité sévère	40,20
	retraité seul	26,25
	couple de retraités	40,00 <sup>89</sup>

Des règles particulières, et complexes, s'appliquent aux personnes en maison de retraite, en résidence médicalisée ou en hospitalisation de longue durée.

<sup>83</sup> Au même sens que pour le WFTC et le *Jobseeker's Allowance* : les temps partiels inférieurs à 16 heures par semaine n'interdisent pas le bénéfice de l'*Income Support*.

<sup>84</sup> Ces règles seront changées à partir de 2001 pour les retraités. Afin d'encourager la constitution d'un patrimoine, celui-ci ne figurera plus en tant que tel dans le calcul des ressources. Seuls seront pris en compte les revenus effectifs du patrimoine. L'impact sera significatif à la fois parce que le calcul notionnel supposait un rendement financier irréaliste, et surtout parce que, désormais, les éléments de patrimoine non productifs (telle une résidence principale) ne réduiront plus l'éligibilité.

<sup>85</sup> Ce montant peut passer à £41,35 dans certains cas particuliers.

<sup>86</sup> Montant qui passe à £52,20 pour les parents de familles monoparentales.

<sup>87</sup> Un taux minoré peut s'appliquer quand l'un des partenaires a moins de 18 ans.

<sup>88</sup> Porté à £31,75 pour un couple.

<sup>89</sup> Les montants pour retraités sont majorés à partir de 75 ans et dans certains autres cas.

On notera que les taux de base sont, par construction, identiques à ceux de l'allocation de recherche d'emploi. Cela n'a pas toujours été le cas par le passé, mais, comme nous l'avons vu, un objectif commun à tous les gouvernements depuis deux décennies est de supprimer toute incitation, directe ou indirecte à préférer l'assistance à l'emploi.

Cette allocation n'est pas touchée directement par les réformes en cours, mais nous avons vu que l'objectif général en est de réduire son rôle dans la sécurité sociale. Il est envisagé qu'il redevienne progressivement une allocation résiduelle de dernier ressort.

#### 4.2.5. L'allocation pour recherche d'emploi (*Jobseeker's Allowance*)

Introduit en 1996 par le gouvernement conservateur de John Major en remplacement de l'allocation de chômage traditionnel, le *Jobseeker's Allowance* n'a pas été modifié par le gouvernement travailliste. Son principe de base reste au centre des différents mécanismes de retour à l'emploi créés depuis 1997.

L'allocation de recherche d'emploi combine l'éligibilité par cotisations préalables et par situation actuelle. Son taux de base (personne seule ou couple) est imposable, mais les différents suppléments pour charges de famille ne le sont pas.

Sont éligibles les personnes résidant au Royaume-Uni en âge de travailler et sans emploi (ou travaillant moins de 16 heures par semaine<sup>90</sup>) qui :

- sont capables de travailler et disponibles pour l'emploi<sup>91</sup> ;
- ont signé un contrat de recherche d'emploi (*Jobseeker's Agreement*)<sup>92</sup> ;
- sont activement à la recherche d'un emploi<sup>93</sup> ;
- répondent soit aux conditions de cotisations préalables soit aux conditions de ressources ;

L'allocation sans condition de ressources (*contribution based*) n'est versée que pendant six mois. L'allocation sous condition de ressources n'est pas limitée dans le temps. Elle pourra être versée aussi longtemps que le bénéficiaire répond à l'ensemble des critères.

Les montants de l'allocation (en livres par semaine) sont :

taux de base	moins de 18 ans	31,45
	18 – 24 ans	41,35
	25 ans et plus	52,20
	couple (sous condition de ressources uniquement) <sup>94</sup>	81,95
suppléments pour enfants à charge (sous condition de ressources uniquement)		
	chaque enfant de moins de seize ans	26,20
	chaque enfant de 16 à 18 ans	31,75

Dans le cas de l'allocation sous condition de ressources, tous les revenus, au-delà d'un abattement forfaitaire de £5 (en net) par semaine pour une personne seule et £10 pour un couple, sont déduits du montant de l'allocation.

D'autres suppléments pourront s'appliquer à des situations particulières, selon des modalités analogues à celles du calcul de l'*Income Support*. Le bénéfice du *Jobseeker's Allowance*

<sup>90</sup> Il existe de nombreux cas particuliers qui ne peuvent être traités ici.

<sup>91</sup> Les personnes en cours d'études ne sont pas considérées comme disponibles pour l'emploi.

<sup>92</sup> Ce contrat est signé après entretien personnalisé avec un conseiller et sur la base d'un projet de retour à l'emploi (*job search plan*) présenté par la personne qui sollicite l'allocation. C'est, en principe, un contrat véritablement bilatéral, puisqu'il engage l'administration à apporter son soutien actif aux projets du bénéficiaire. Celui-ci, en contrepartie, a une obligation de recherche active d'emploi sous peine d'interruption d'allocations. Les réformes du gouvernement Blair, encore au stade de pilote, visent à renforcer cette symétrie et à accroître le soutien apporté par l'administration au candidat à l'emploi.

<sup>93</sup> Cette recherche fait l'objet d'un contrôle périodique, par entretien personnalisé avec un conseiller. En outre, le refus d'accepter des propositions d'emploi peut, selon les circonstances, être considéré comme preuve de l'absence de recherche active d'emploi. Le gouvernement Blair maintient, et à certains égards renforce, le contrôle des chômeurs introduit par les conservateurs à partir du moment où le niveau général du chômage a commencé à décliner.

<sup>94</sup> Ce montant concerne uniquement les couples dont les deux membres ont 18 ans ou plus. Des montants minores, non reproduits ici, s'appliquent à différents autres cas particuliers.

ouvre par ailleurs automatiquement droit à l'aide au logement (*Housing Benefit* et *Council Tax Benefit*). Il peut également permettre de bénéficier d'autres prestations, dans des conditions analogues à l'*Income Support*, mais sous réserve d'une évaluation spécifique des ressources.

#### 4.2.6. L'aide au logement (*Housing Benefit*)

Il s'agit d'une allocation sans cotisations (*non-contributory*), sous condition de ressources et non-imposable. Sont éligibles les personnes locataires de leur résidence principale et bénéficiaires de l'*Income Support* ou de la *Jobseeker's Allowance* (sous condition de ressources) ; ou ayant de bas revenus sans pour autant bénéficier de l'une de ces deux allocations. L'allocation prend la forme soit d'un abattement du loyer pour les personnes occupant un logement municipal, soit d'un versement en espèces dans les autres cas.

L'allocation peut être versée pendant 60 semaines au maximum sur la base d'une évaluation des ressources. Son montant tient compte de quatre facteurs : les revenus, le patrimoine, les circonstances particulières (enfants, incapacité, composition du ménage, etc.) et le montant du loyer<sup>95</sup>. Le montant maximal de l'allocation est égal à 100% du loyer pris en compte. Ce montant peut être minoré si le logement est partagé avec des non-dépendants.

Il n'existe pas de règle nationale uniforme pour le calcul des ressources qui ouvrent droit à l'allocation dans des cas particuliers. Rappelons cependant que le principe général est celui du calcul d'éligibilité pour l'*Income Support* (voir 5.2.4. ci-dessus).

Le bénéfice de l'aide au logement ouvre en général droit à un abattement applicable aux impôts locaux (*Council Tax Benefit*). Les modalités sont les mêmes, l'abattement pouvant, selon les circonstances, aller jusqu'à 100% de l'impôt exigible. Les règles exactes, compte tenu de la grande diversité des situations, sont d'une extrême complexité, et ne peuvent ici faire l'objet d'une étude systématique.

### 4.3. Effets et orientations des réformes du « nouveau travaillisme »

Il est encore trop tôt pour formuler un bilan général des réformes, ambitieuses et complexes, du gouvernement Blair. Nombre de projets, de toute façon, ne sont pas encore en vigueur ou restent à préciser, et en outre le cadre macro-économique favorable rend difficile de repérer ce qui pourrait proprement imputable à telle ou telle politique. Mieux vaut sans doute s'intéresser à la réforme comme un tout, en mettant l'accent sur sa capacité à répondre à certaines des contradictions du système britannique tel qu'il existait précédemment, sans retomber simplement dans d'autres incohérences. On pourrait, par ailleurs, proposer une évaluation normative, qui s'efforcerait d'analyser dans quelle mesure les options blairistes sont les bonnes. Cette dernière tâche, toutefois, dépasserait largement le cadre du présent rapport.

Prenons donc les principales contradictions mises en évidence précédemment et voyons dans quelle mesure les réformes en cours peuvent y répondre.

---

<sup>95</sup> Le montant du loyer pris en compte pour l'allocation peut être inférieur au montant réel du loyer dans certains cas, et en particulier si le loyer est jugé excessif. Par ailleurs, les personnes de moins de 25 ans ne peuvent bénéficier de l'allocation que sur la base forfaitaire d'une chambre louée chez un particulier, quelle que soit leur situation réelle. La différence entre le loyer standardisé pris en compte et le loyer réel peut être pris en charge, de manière discrétionnaire, par le bureau municipal d'aide sociale.

1. La sécurité sociale redistributrice exige un fondement fortement solidariste. Or, dès que l'assistance y joue un rôle majeur, ce fondement est miné. En rejetant explicitement l'assistance à la redistribution qui caractérise la tradition travailliste, le blairisme désamorce ce problème politique. La nouvelle manière d'envisager la pauvreté des retraités – par le renforcement des droits sociaux assis sur les cotisations plutôt que par une assistance plus « généreuse » – est la meilleure illustration de cette tendance.
2. La protection sociale « résiduelle » se heurte à des difficultés ingérables du fait du rôle nécessaire en son sein du principe de « subsistance ». Le blairisme rompt avec ce principe et redéfinit, en théorie, un rapport de complémentarité entre protections étatique et privée. Aussi bien le WFTC que la future retraite complémentaire (SSP) sont situés à dessein très au-dessus des minima sociaux.
3. La séparation stricte d'une économie de marché fonctionnant de manière autonome et d'une protection sociale chargée d'en corriger les résultats transforme, *de facto*, celle-ci en mécanisme de subvention des bas salaires. L'introduction d'un véritable salaire minimum rétablit un rapport entre les deux registres ; en outre, compte tenu de son niveau – nettement au-dessus des salaires les plus bas qui prévalaient précédemment –, ce salaire assigne clairement aux entreprises une responsabilité à l'égard de la protection sociale.

Il semble raisonnable de conclure que, au moins considéré par ses intentions et par ses projets, le blairisme répond aux incohérences dont il a hérité. En partie parce qu'il offre une approche globale, qui fait de la protection sociale un aspect d'une vision de la société dans son ensemble, il atténue certaines contradictions thatchériennes sans en recréer aussitôt de nouvelles.

« Atténuer », cependant, ce n'est pas éviter ou résorber. Si le blairisme est incontestablement moins incohérent que les différentes conceptions de la protection sociale auxquelles il a succédé, il n'en souffre pas moins d'un certain nombre de limites.

Sur le financement, tout d'abord. La sécurité sociale est structurellement déficitaire, puisque (tableau 3) la moitié de ses recettes environ proviennent des ressources générales de l'État. Son caractère redistributif peut être déguisé par de nouveaux modes de calcul : il n'empêche qu'il reste politiquement assez transparent. Le WFTC ou la SSP, en particulier, sont bien des régimes de transfert fiscal. Blair répond à cette difficulté potentielle de trois manières : en affectant spécifiquement des impôts jugés populaires, ou moins impopulaires (le lancement des *New Deals* a été couvert par le prélèvement exceptionnel, en 1997, de cinq milliards de livres sur les bénéficiaires « excessifs » de certaines sociétés privatisées) ; en insistant sur la capacité des nouveaux régimes à s'autofinancer par le surcroît d'activité et donc de recettes fiscales qui en résulterait ; et enfin en proposant un nouveau langage de solidarité, communautariste plutôt que socialiste. L'efficacité politique des réformes dépend de celle de ces modes de justification : rien dans leur *structure* ne garantit que les nouvelles institutions échappent au soupçon traditionnel qu'elles « nous » obligent à payer pour « eux ». La coalition politique à laquelle Blair aspire reste donc fragile.

Ensuite, la remise au travail dans un contexte de réglementation accrue représente un pari sur la capacité de la réforme blairiste dans son ensemble – notamment dans les domaines de l'éducation et de la formation – à dynamiser l'économie. Face à un éventuel retour du chômage, ou même simplement à la persistance de la sous-qualification des travailleurs, les options blairistes seraient désarmées. Leur caractère redistributif redeviendrait manifeste, alors que Blair n'a pas d'autre registre que l'éloge du travail pour les justifier. C'est une nouvelle source de fragilité, d'autant plus marquée que Blair assume la responsabilité du destin collectif tout en se privant très consciemment de la plupart des outils de politique

économique et industrielle qui étaient censés la traduire. Cela ne signifie pas forcément qu'il ait tort, car nombre de ces outils n'ont sans doute jamais eu le tranchant qu'on leur prête. Mais cela souligne à nouveau à quel point le blairisme est un pari : celui que la création des conditions de la croissance (à savoir la stabilité macro-économique associée à l'investissement dans le capital humain) engendrera la croissance. En cas d'échec, Blair n'a pas vraiment de position de repli.

Troisième limite : les réformes blairistes ne touchent pas fondamentalement à la centralisation et à la politisation de la protection sociale britannique. Le gouvernement est responsable, en première ligne, non seulement de ses grands principes, mais de son fonctionnement et dans une large mesure – discrétionnaire de surcroît – de son financement. Cela présente des avantages en termes de transparence politique, mais aussi des inconvénients : les réformes étant plus faciles, elles tendent à se succéder à un rythme tel que le système est en déséquilibre constant ; et les décisions financières étant prises dans une logique budgétaire globale, le système est également financièrement instable. Pour répondre au deuxième souci, le gouvernement a certes pris nombre d'engagements à moyen terme, mais rien n'en impose le respect. Quand au premier point, il reste incontournable. Il ne sera pas très difficile à un gouvernement futur de revenir sur les réformes blairistes. Le prix de la relative transparence démocratique est, ici encore, la fragilité.

Enfin, les projets en cours restent dans une logique strictement patrimoniale. La meilleure forme de prévoyance, quand elle est possible, est aux yeux de Tony Blair l'épargne, qui n'est (du point de vue moral qui est le sien) qu'une autre façon de désigner le travail comme projet, comme rapport au temps. Tous les autres rouages de la protection sociale sont résiduels : d'ailleurs la première tâche de l'État est d'encourager, de stimuler, d'encadrer l'épargne. Mettons de côté ici le débat normatif sur les fonds de pension. Le blairisme est évidemment pour ; il y a des raisons de principe d'être contre. Mais le plus important est de savoir si l'approche blairiste est cohérente dans ses propres termes : si elle offre un modèle défendable où les fonds de pension (et plus généralement toute forme de protection sociale par l'épargne) sont un instrument de justice sociale. Or, force est de constater une difficulté majeure : rien dans la version blairiste des fonds n'assure une modalité institutionnelle démocratique d'arbitrage entre intérêts des épargnants (la rémunération du capital) et des salariés (la rémunération du travail) – alors même que ces deux groupes sont tendanciellement identiques. Dans la toute première version des *stakeholder pensions*, le principe de gestion démocratique des fonds avait une place centrale : c'est d'ailleurs lui qui justifiait le terme de « *stakeholder* » pour désigner le système. Mais ce projet devait beaucoup au Ministre de la Sécurité sociale nommé en 1997, Frank Field, limogé par la suite pour ses différentes hérésies. Dans la nouvelle version, celle qui va effectivement entrer en vigueur, la démocratie disparaît au profit d'une « régulation » qui risque d'être étroitement légale et comptable. D'où une sorte de schizophrénie, puisque les « associés » (« *stakeholders* ») n'auront aucun cadre pour se penser simultanément comme épargnants et comme salariés – en un mot comme *citoyens*. Les conséquences en sont évidemment imprévisibles, mais il s'agit bien d'une nouvelle source de fragilité pour la réforme blairiste de la protection sociale.

Ainsi, dans le domaine de la protection sociale comme dans d'autres, la prétention qu'affiche Tony Blair d'être à la recherche d'une « troisième voie » n'est nullement absurde. Il recombine de façon effectivement originale des éléments apparemment incompatibles des traditions socialiste et conservatrice, en tenant compte des critiques que chacune adresse à l'autre. Ce qui est moins acceptable, en revanche, est l'idée que cette « troisième voie » serait d'ores et déjà défini et se confondrait avec l'action au pouvoir du gouvernement travailliste. La base politique du blairisme n'a pas encore vraiment été mise à l'épreuve : sa solidité et sa cohérence restent dès lors incertaines.

## 5. CONCLUSIONS : L'EXPÉRIENCE BRITANNIQUE PEUT-ELLE SE GÉNÉRALISER ?

Les réformes britanniques répondent à des logiques qui sont à bien des égards circonstancielles. Les questions financières y prennent une forme particulière du fait de la très forte visibilité politique de la dépense sociale, et engagent notamment des enjeux de légitimité politique plus forts que dans d'autres systèmes. Cependant, dans chacune de ses deux phases successives (thatchérienne, puis blairiste), la réforme offre une théorie qui prétend désigner sa validité générale. La remise en cause thatchérienne du « socialisme » se fondait sur des considérations tout à fait générales à propos de la « culture de la dépendance » inhérente à la protection sociale, en tout cas sous ses formes britanniques traditionnelles. De même, la critique que propose Giddens des effets pervers et des incohérences de l'État social « réactif », et qui fonde dans son approche l'idée concurrente d'un État d'« investissement social » (*social investment state*), est supposée être générale. Tout au plus peut-elle être d'une acuité particulière au Royaume-Uni. D'ailleurs, un certain nombre de débats français récents – sur les « pièges de la pauvreté » en général, et sur le RMI en particulier ; sur les modalités de l'indemnisation des chômeurs ; sur l'effet distributif des prestations familiales ; sur le niveau et surtout sur la composition et la répartition de la pression fiscale – reproduisent, souvent sans le savoir, des thématiques britanniques, et suggèrent donc que l'idée de leur généralisabilité n'est pas absurde.

Faut-il alors conclure que les différences de discours entre la France et le Royaume-Uni ne sont que décoratives, ou en tout cas secondaires ? Une telle interprétation serait curieuse au vu de la place essentielle du discours dans les préventions que suscite en France le blairisme. Nous avons vu, à la faveur d'une longue analyse d'une intervention publique de Tony Blair (3.3.), que la spécificité du discours blairiste est forte. Sa façon d'articuler solidarité et responsabilité, et le rôle qu'y joue la famille, n'ont guère de parallèle en France ; au sein de la gauche – à laquelle Blair prétend, non sans raison, appartenir – ils sont aux limites du pensable. Mais peut-être, après tout, ces oppositions rhétoriques ne sont-elles que des faux-semblants. On trouve en France, dans des présentations rigoureuses<sup>96</sup>, l'idée que, une fois abandonnée l'idée de régulation macro-économique globale, la spécificité de la protection sociale à la française – encadrée dans une « forme de vie », comme tout système institutionnellement épais – ne peut que s'éroder. Dès que la notion régulatrice de « salariat » est remplacée par celle d'un « marché du travail » globalisé, le dualisme britannique entre « assurance » et « assistance » tendrait à émerger. Il pourrait alors y avoir une évolution générale, commune en tout cas à la plupart des pays européens, dont chaque tradition politique chercherait, à sa façon, à rendre compte. J'ai proposé ailleurs, dans ce sens, que certains aspects du renouveau du discours républicain en France pourraient s'analyser comme une sorte d'« équivalent fonctionnel » du blairisme<sup>97</sup>.

Si les discours ne sont pas décisifs, selon quelle grille mettre en rapport les dynamiques propres à des systèmes de protection sociale dont une caractéristique est l'épaisseur institutionnelle – et donc, d'un certain point de vue, l'incommensurabilité ? Il semble que la question de l'*assistance* offre précisément une entrée commode. Ce qu'elle signifie institutionnellement est très variable ; les discours à son sujet aussi. Le terme lui-même peut ne pas exister (il ne joue d'ailleurs plus de rôle administratif au Royaume-Uni), et son usage politique est rare). Il y a, en revanche, une série de questions incontournables, auxquelles tout système de protection sociale est nécessairement confronté, au moins partiellement, et qui peuvent utilement se résumer par l'idée d'« assistance ».

---

<sup>96</sup> Friot, *Puissances du salariat* ; ou, de manière analogue, Emmanuel Todd, *L'illusion économique. Essai sur la stagnation des sociétés développées*, Paris, Gallimard, 1998.

<sup>97</sup> Crowley, *Sans épines, la rose*, pp. 176-210.



Ce qui est incontournable est que, dans tout système qui crée des *droits* conditionnels à des *cotisations*, il peut y avoir des personnes dont les besoins sont supérieurs (ponctuellement ou structurellement) à leurs droits institutionnellement établis. Or, un système de protection sociale ne peut pas se passer de la définition de tels droits sans retomber dans l'assistance généralisée. Les seules façons – toutes théoriques – d'éviter la question seraient d'imaginer un système qui *soit* serait capable de définir par avance des droits correspondant à toutes les situations de besoin possibles ; *soit* garantirait des droits génériques supérieurs à tous les besoins envisageables. La première option n'est guère crédible : sa mise en œuvre supposerait, de toute façon, un degré de contrôle et d'intervention administratifs irréaliste en pratique, et peut-être incohérent en théorie. La seconde option n'est pas absurde : elle inspire en particulier l'idée d'un revenu universel ou citoyen, et on peut mobiliser pour la défendre des arguments normatifs plausibles. Force est, toutefois, de la considérer comme utopique. Les conditions politiques de sa mise en œuvre ne sont certainement pas réunies ; et ses enjeux techniques seraient immenses.

En pratique, il faut donc partir du principe que tout système de droits sociaux positifs laissera échapper des situations individuelles atypiques. Peut-être, d'ailleurs, l'évolution de nos sociétés tend-elle à accroître le champ de ce qui est atypique : Anthony Giddens, en tout cas, propose un schéma théorique qui va dans ce sens. Le système de protection sociale doit donc répondre à des besoins pour lesquels elle n'est pas armée par des principes et des procédures prédéfinis. Une manière d'y répondre peut évidemment être de les disqualifier : quand ils ont un caractère véritablement idiosyncratique, c'est la réponse la plus naturelle ; et elle n'est pas forcément indéfendable. Quand, en revanche, ces besoins correspondent à une logique collective, et définissent une *catégorie* de laissés-pour-compte potentiels, la disqualification sera plus difficile, et peut-être moins légitime. Au minimum, comme l'expérience l'a montré, notamment en France, de telles catégories sont potentiellement *mobilisables*.

Admettons donc que le principe soit reconnu d'une prise en charge administrative de besoins précédemment inexistantes ou ignorés. La question devient : quelle prise en charge ? ; mais aussi, et peut-être surtout, selon quels critères d'éligibilité ? La réponse la plus naturelle – comme l'histoire britannique esquissée ici l'a amplement montré – est de définir une prise en charge qui couvre exactement le besoin, réservée à ceux qu'il affecte spécifiquement, et justifiée par sa seule existence. La réponse naturelle, en d'autres termes, est l'*assistance*. Elle pèse au Royaume-Uni plus lourd qu'ailleurs parce qu'elle y reflète un présupposé idéologique. Les problèmes qu'elle pose – de légitimité politique, de configuration technique, d'effets pervers sociologiques – y sont donc apparus de manière précoce et aiguë.

De surcroît, on peut considérer que les réponses apportées – aussi bien celles, « restrictives », de droite que celles, « généreuses », de gauche – ont été systématiquement inadéquates. C'est pourquoi la sortie de l'assistance est, à ce point, un *leitmotiv* du blairisme, lié à son moralisme, mais nullement réductible à lui. Cependant, ce qui émerge au Royaume-Uni de l'idéologie surgit ailleurs de nécessités pratiques, y compris étroitement techniques. Depuis le milieu des années 1980, en particulier, la France, dont le système de protection sociale laisse pourtant moins de place au principe d'assistance, en voit apparaître l'enjeu – au grand dam de ses défenseurs les plus rigoureux. L'introduction du Revenu Minimum d'Insertion et de la Contribution Sociale Généralisée, l'usage des réductions ou exemptions de cotisations sociales comme outils pour stimuler la création d'emplois rapprochent le système français – un peu, à la marge – de son voisin britannique.

On peut ainsi considérer que les rapprochements entre enjeux et débats de part et d'autre de la Manche ne relèvent ni du hasard ni d'une contagion des modes intellectuelles. Les mutations de la protection sociale sont aussi, nécessairement, celles des sociétés dans lesquelles elles sont encastrées. Or, par la nature même de leur épaisseur administrative, des systèmes aussi complexes tendent à traiter « à la marge » les problèmes nouveaux – et spécifiquement à traiter comme des enjeux d'« assistance » les besoins émergents, surtout quand ils apparaissent « urgents ». Cette réponse est naturelle ; elle est également profondément problématique. Le Royaume-Uni l'illustre mieux, peut-être, que tout autre système. C'est ce qui fait tout l'intérêt du regard comparatif que l'on peut porter sur lui.

## BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

(N'est proposé ici qu'un choix d'ouvrages généraux et récents sur la protection sociale britannique, éventuellement dans une perspective comparative. Les sources citées dans les notes ne sont pas systématiquement reprises.)

- Cavanna, Henry, dir. (1998), *Challenges to the Welfare State : Internal and External Dynamics for Change*, Cheltenham, Elgar
- Crowley, John (1999a), *Sans épines, la rose. Tony Blair, un modèle pour l'Europe ?*, Paris, La Découverte
- (1999b), *Tony Blair, le nouveau travaillisme et la troisième voie*, Paris, La Documentation française
- Culpitt, Ian (1992), *Welfare and Citizenship : Beyond the Crisis of the Welfare State ?*, Londres, Sage
- Fazeli, Rafat (1996), *The Economic Impact of the Welfare State and Social Wage : the British Experience*, Aldershot, Avebury
- Finlayson, Geoffrey B.A.M. (1994), *Citizen, State, and Social Welfare in Britain : 1830-1990*, Oxford, Clarendon Press
- Giddens, Anthony (1998), *The Third Way. The Renewal of Social Democracy*, Cambridge, Polity Press
- (2000), *The Third Way and its Critics*, Cambridge, Polity Press
- Gladstone, David (1999), *The Twentieth-Century Welfare State*, Basingstoke, Macmillan
- Glennister, Howard & Hills, John, dir. (1998), *The State of Welfare. The Economics of Social Spending*, Oxford, Oxford University Press
- Hill, Michael James (1993), *The Welfare State in Britain : a Political History since 1945*, Aldershot, Elgar
- Laybourn, Keith (1995), *The Evolution of British Social Policy and the Welfare State : c. 1800-1993*, Keele, Keele University Press
- Loney, Martin, dir. (1992), *The State or the Market : Politics and Welfare in Contemporary Britain*, 2<sup>ème</sup> édition, Londres, Sage
- McKay, Stephen & Rowlingson, Karen (1999), *Social Security in Britain*, Basingstoke, Macmillan
- Oakley, Ann & Williams, A. Susan, dir. (1994), *The Politics of the Welfare State*, Londres, UCL Press
- Pedersen, Susan (1993), *Family, Dependence, and the Origins of the Welfare State : Britain and France, 1914-1945*, Cambridge, Cambridge University Press
- Pierson, Christopher (1998), *Beyond the Welfare state. The New Political Economy of Welfare*, 2<sup>ème</sup> édition, Cambridge, Polity Press [1<sup>ère</sup> édition, 1991]
- Pierson, Christopher & Castles, Francis G., dir. (2000), *The Welfare State Reader*, Cambridge, Polity Press
- Powell, Martin, dir. (1999), *New Labour, New Welfare State ? The « Third Way » in British Social Policy*, Bristol, The Policy Press
- Smith, Steven R. (1998), *The Centre-Left and New Right Divide ? Political Philosophy and Aspects of UK Social Policy in the Era of the Welfare State*, Aldershot, Ashgate
- Sullivan, Michael (1996), *The Development of the British Welfare State*, Londres, Harvester Wheatsheaf
- Thane, Pat (1996), *Foundations of the Welfare State*, 2<sup>ème</sup> édition, Harlow, Longman

## DEUXIEME PARTIE : PRINCIPALES DONNEES SUR LES QUESTIONS ET POLITIQUES SOCIALES ET FAMILIALES BRITANNIQUES

Par Julien DAMON et Jérôme MINONZIO  
CNAF – Bureau de la Recherche

### I. Structures démographiques et familiales

Quelques indicateurs démographiques en 1998

	Population	Mariages (1)	Indicateur conjoncturel de fécondité	Naissances hors mariage (2)	Mortalité infantile (3)	Taux de natalité	Espérance de vie à la naissance	
							Hommes	Femmes
Allemagne	82	5,1	1,36	20,0	4,7	9.6	74,5	80,6
Autriche	8	4,8	1,34	29,5	4,9	10.1	74,7	80,9
Belgique	10	4,4	1,53	18,6	5,6	11.2	74,3	80,5
Danemark	5	6,6	1,72	44,8	4,7	12.5	73,9	78,8
Espagne	39	5,1	1,15	13.1*	5,7	9.2	74.9*	81.9*
Finlande	5	4,7	1,70	37,2	4,2	11.1	73,5	80,8
<b>France</b>	<b>59</b>	<b>4,8</b>	<b>1,75</b>	<b>40,1</b>	<b>4,8</b>	<b>12.6</b>	<b>74,6</b>	<b>82,2</b>
Grèce	11	5,3	1,29	3,8	6,7	9.6	75,5	80,6
Irlande	4	4.3*	1,93	26,5	6,2	14.5	73,5	79,1
Italie	58	4,8	1,19	9,0	5,5	9.0	74.9*	81.3*
Luxembourg	0.5	5,1	1,68	17,5	5,0	13.5	73,7	80,5
Pays-Bas	16	5,5	1,63	20,8	5,2	12.7	75,2	80,6
Portugal	10	6,7	1,46	20,1	6,0	11.4	71,7	78,9
<b>Royaume-Uni</b>	<b>59</b>	<b>5.3*</b>	<b>1,71</b>	<b>37,6</b>	<b>5,7</b>	<b>12.1</b>	<b>74,8</b>	<b>79,7</b>
Suède	9	3,6	1,50	54,7	3,5	10.1	76,9	81,9
<b>Union Européenne</b>	<b>375</b>	<b>5,1</b>	<b>1,45</b>	<b>26,0</b>	<b>5,2</b>	<b>10.7</b>	<b>74.6*</b>	<b>80.5*</b>

\* données de 1997

(1) Pour 1 000 habitants.

(2) Pour 100 enfants nés vivants.

(3) Pour 1 000 enfants nés vivant.

Source : Eurostat.

Le Royaume-Uni est, avec la France, le deuxième pays en taille de population dans l'Union Européenne, derrière l'Allemagne réunifiée.

**Le taux de natalité britannique (12,1 ‰) reste à un niveau supérieur à la moyenne européenne. L'indice conjoncturel de fécondité se situe cependant en dessous du seuil de renouvellement des générations.**

En 1998, 38% des naissances se produisaient hors mariage mais plus de 80% des naissances sont reconnues par les deux parents. Ces chiffres sont comparables avec les statistiques françaises. Il faut également noter un taux élevé de natalité pour les femmes de

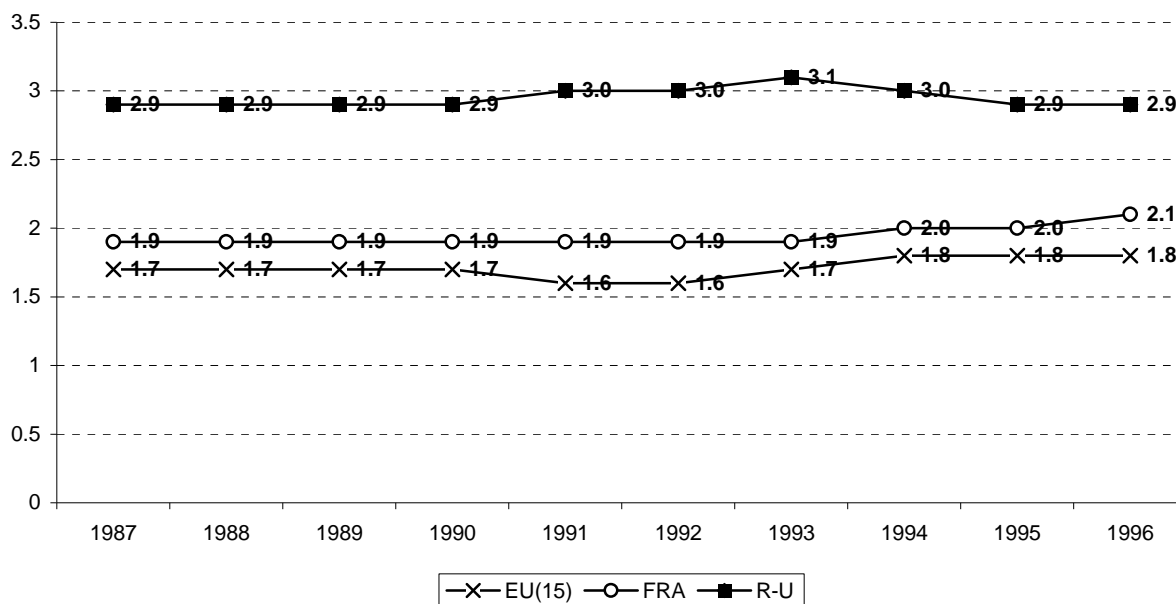
moins de 20 ans (69 %). **Ce problème de maternité précoce est particulièrement criant au Royaume-Uni.**

Depuis 1971, l'espérance de vie a augmenté de 6 ans pour les hommes et de quatre ans et demi pour les femmes. Elle est sensiblement comparable à la France et au reste de l'Union Européenne. La mortalité infantile en revanche est sensiblement supérieure.

Le nombre annuel de mariages, qui était équivalent en 1975 en France et au Royaume-Uni, a diminué plus rapidement en France où il semble s'être stabilisé à un taux de 4,8 ‰ habitants depuis 1993. Au Royaume-Uni la baisse se prolonge sur la période récente pour atteindre 5,3 ‰ habitants en 1997.

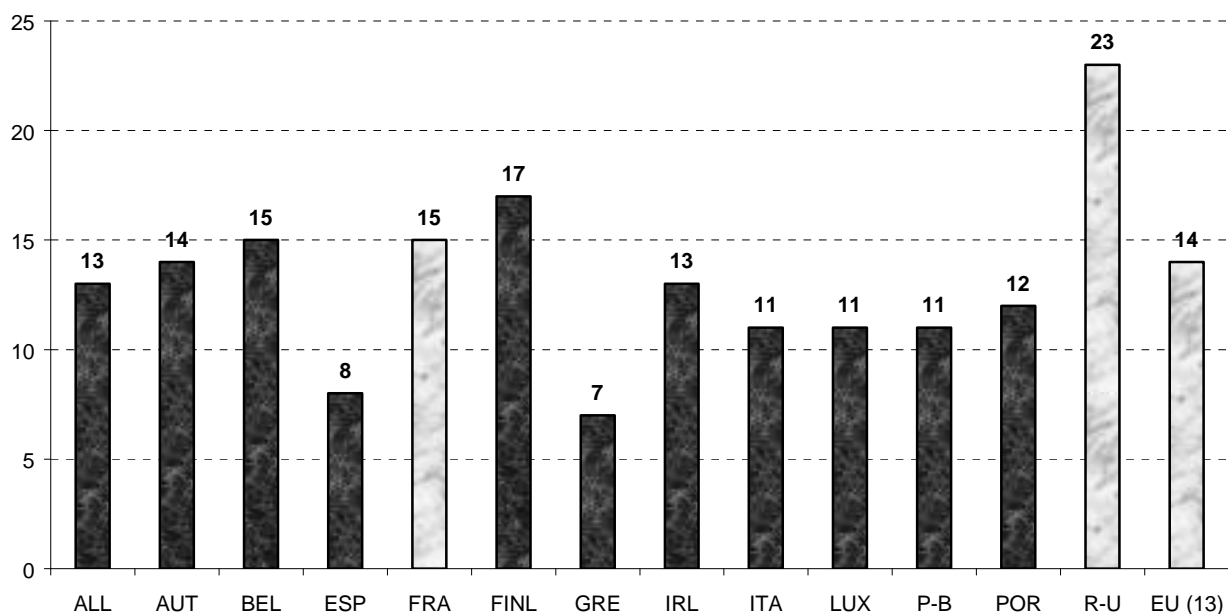
Le nombre des divorces s'est sensiblement accru dans les deux pays de 1975 à la fin des années 80. Depuis lors il s'est stabilisé autour de 3 ‰ habitants au Royaume-Uni et de 2 ‰ habitants en France.

Nombre de divorces pour 1000 habitants (France, Royaume-Uni, Union-Européenne)



**Le Royaume-Uni connaît le taux le plus élevé de divorces dans l'Union Européenne.**

Part des familles monoparentales par rapport au nombre des familles ayant des enfants à charge en 1996



Sources : INSEE, EUROSTAT, 1998

En 1996, dans l'Union européenne (à l'exclusion du Danemark et de la Suède), sept millions de familles étaient monoparentales, soit 14 % du total des familles avec enfants à charge. **Cette proportion est la plus élevée au Royaume-Uni (avec près de 2 millions de parents isolés)**, et la moins forte en Grèce et en Espagne. Plus de huit parents seuls avec enfants à charge sur dix sont des femmes (84 %). Cette proportion est comparable dans presque tous les pays. **Originalité du Royaume-Uni, le nombre relativement important de jeunes parents isolés : la moitié a moins de 35 ans.**

En 1996, près de 11 millions d'enfants à charge vivaient au sein d'une famille monoparentale dans l'Union, soit 13 % du total de ces enfants (23 % au Royaume-Uni). Ces taux ont augmenté régulièrement depuis 1983 dans tous les pays et ont plus que doublé en Irlande et au Royaume-Uni. L'écart entre les taux d'activité des mères seules et ceux des autres chefs de famille est fortement marqué dans tous les Etats membres, en particulier au Royaume-Uni (53 % contre 93 %).

Toujours au Royaume-Uni, proportionnellement beaucoup moins de mères seules exercent une activité professionnelle (51 %) que les autres mères (70 %). Le revenu (activités et transferts sociaux) des parents isolés représentaient 80 % de celui des autres familles avec enfants à charge. Les différences les plus nettes concernent l'Irlande et le Royaume-Uni, où ce chiffre était de 64 %.

## II. Pauvreté et précarité

La pauvreté ne cesse de progresser au Royaume-Uni où 19 % des ménages se trouvent sous le seuil de pauvreté monétaire (en 1996). Ce seuil de "pauvreté monétaire" correspond à 60 % du revenu médian. Traditionnellement, notamment en France, la pauvreté était appréciée à partir de 50 % du revenu médian. Désormais Eurostat considère qu'il faut prendre en compte le seuil de 60 %, ceci pour permettre des comparaisons.

Des disparités régionales fortes sont repérables, distinguant un Sud-Est plutôt prospère, une région ouest (Pays-de-Galles) plus défavorisée, et un Nord également en difficulté (Irlande du Nord, Ecosse). En 1998, le PIB par habitant est de 30 % supérieur à la moyenne dans le Grand Londres, de 20 % inférieurs dans le Pays-de-Galles et dans le Nord-Est. Les disparités régionales les plus fortes concernent la santé. Le Nord s'oppose en la matière au Sud avec une plus grande occurrence des maladies cardio-vasculaires et une plus grande proportion d'alcooliques.

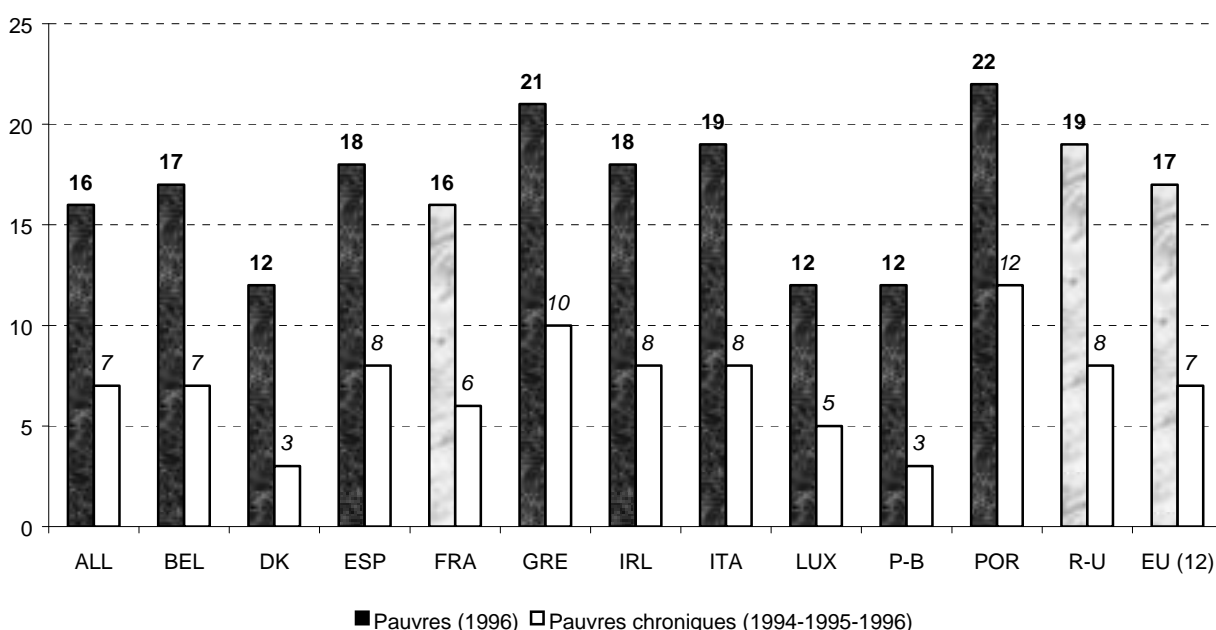
Bien entendu la seule appréciation monétaire de la pauvreté est insuffisante. Des études récentes menées au Royaume-Uni indiquent que 24 % des ménages, en 1999, n'ont pas accès à une "vie décente" (mesurée par l'accès ou le non-accès à des services et des biens courants).

Au Royaume-Uni, les inégalités de revenu parmi les ménages se sont nettement accrues depuis le début des années 80 alors qu'elles déclinaient dans les années soixante-dix. Alors que les revenus réels des 10% des ménages les plus riches ont progressés entre 1979 et 1991 (environ de 30%), les revenus des 10% les plus pauvres ont baissé si on prend en compte les coûts du logement qui ont fortement augmenté. Si on ne prend pas en compte ces coûts, alors la situation des 10 % les plus défavorisées n'a en fait pas évolué.

**Le degré d'inégalité qui pouvait être qualifié de modéré au Royaume-Uni dans les années 70 est désormais considéré comme élevé.**

L'augmentation de la pauvreté et des inégalités reste très forte quelque soit le mode de calcul retenu.

Pauvreté monétaire dans l'Union Européenne en 1996



Source : Eurostat, Statistiques en bref, n°13/2000.

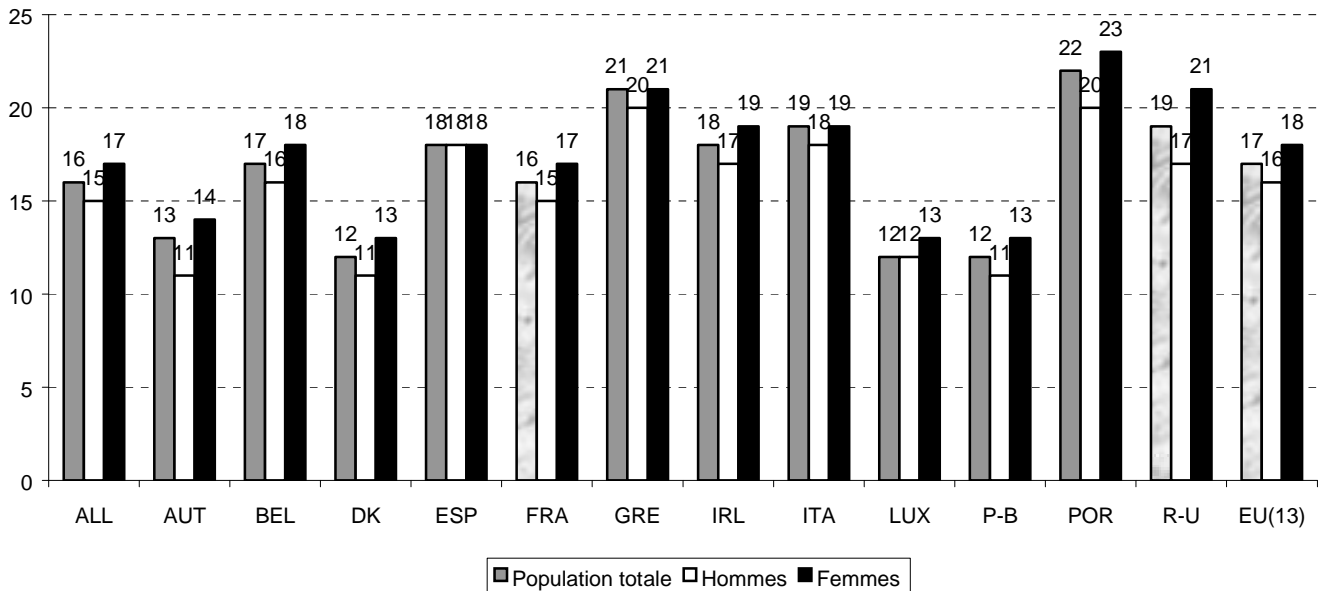
Les personnes vivant dans une situation de pauvreté monétaire persistante (pauvres chroniques) sont celles qui appartenaient à un ménage en situation de pauvreté monétaires pendant trois ans (1994-1995-1996).

En 1996, 7 % des habitants de l'Union Européenne (soit 25 millions de personnes) vivaient pour la troisième année consécutive au moins dans un ménage en situation de pauvreté monétaire. **On remarque qu'au Royaume-Uni la pauvreté persistante est supérieure à la moyenne européenne et au cas français.**

	FRANCE	R-U	UE(12)
Pauvres (1996)	16	19	17
Pauvres chroniques (1994-1995-1996)	6	8	7
Pauvres chroniques par rapport au total des pauvres (1996)	40	39	42

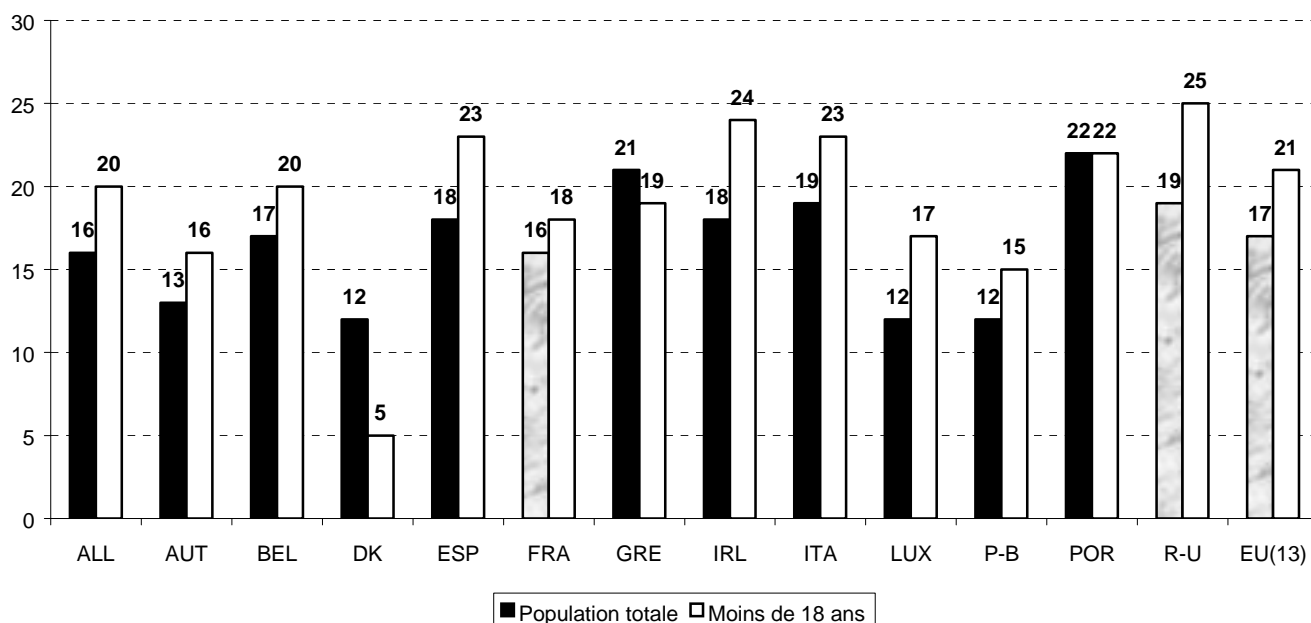
Si le taux de pauvreté des femmes au Royaume-Uni est, comme dans la plupart des pays européens, supérieur à celui des hommes, le problème jugé le plus important et au cœur des débats politiques est celui de la pauvreté des enfants.

Taux de pauvreté des hommes et des femmes en 1996 (en %)





## Taux de pauvreté des enfants en 1996 (en %)



Le Royaume-Uni compte (en 1999) près de 4 millions d'enfants vivant dans des ménages pauvres, soit un triplement par rapport à 1960. Si en 1979 on considérait que près de 10 % des enfants vivaient dans la pauvreté, les différents chiffres actuels oscillent entre un quart et un tiers des enfants. En comparaison européenne le Royaume-Uni est le pays où cette proportion d'enfants pauvres est la plus élevée.

Le premier objectif prioritaire que s'est assigné le gouvernement de Tony Blair est d'éradiquer en vingt ans la pauvreté des enfants. Le Premier ministre britannique a indiqué qu'il s'agissait de "l'objectif historique" qu'il se donnait.

Les minima sociaux sont plus faibles au Royaume-Uni que dans le reste de l'Union. Un salaire minimum a été mis en place récemment (1997) par le gouvernement travailliste. Il s'élève à 49,15 £ par semaine (2162 F par mois) pour les plus de 25 ans.

En dessous de cet âge, le salaire minimum ne s'élève qu'à 38,90 £ par semaine (1710 F par mois). Le salaire minimum est donc placé à un niveau sensiblement égale à celui du *Income Support*, allocation d'existence comparable au RMI.

### III. Emploi et chômage

Population active et taux d'activité dans l'Union Européenne en 1999

	Population active		Taux d'activité (en %)		
	Ensemble (en milliers)	Femmes (en %)	Hommes	Femmes	Ensemble
Allemagne	39 595	43,7	67,4	49,0	57,9
Autriche	3 859	43,9	69,4	49,5	59,0
Belgique	4 365	42,9	61,2	43,2	51,9
Danemark	2 855	46,4	71,8	60,0	65,8
Espagne	16 339	36,7	62,3	37,5	49,4
Finlande	2 642	48,0	68,2	58,1	63,3
<b>France</b>	<b>25 882</b>	<b>45,7</b>	<b>63,3</b>	<b>48,9</b>	<b>55,8</b>
Grèce	4 445	39,4	64,0	38,9	51,0
Irlande	1 689	40,4	70,3	46,0	57,9
Italie	23 347	38,4	61,8	35,4	48,1
Luxembourg	180	39,4	64,3	40,7	52,4
Pays-Bas	7 890	43,0	72,2	53,0	62,5
Portugal	5 063	45,4	70,5	52,9	61,3
<b>Royaume-Uni</b>	<b>28 889</b>	<b>44,4</b>	<b>70,5</b>	<b>53,6</b>	<b>61,9</b>
Suède	4 388	47,3	65,5	56,4	60,9
<b>Union Européenne</b>	<b>171 428</b>	<b>43,1</b>	<b>66,0</b>	<b>46,5</b>	<b>55,9</b>

Champ : personnes de 15 ans et plus vivant dans les ménages privés.

Source : Eurostat, enquête sur les Forces de travail.

Proportion d'actifs travaillant à temps partiel et taux de chômage selon le sexe en 1999

	Actifs à temps partiel (%)			Taux de chômage		
	Hommes	Femmes	Ensemble	Hommes	Femmes	Ensemble
Allemagne	4,9	37,2	19,0	8,6	9,2	8,9
Autriche	4,4	32,5	16,8	4,7	4,8	4,7
Belgique	4,7	39,9	19,8	7,5	10,2	8,6
Danemark	9,6	33,9	20,8	4,5	5,9	5,1
Espagne	3,0	17,6	8,30	10,9	23	15,7
Finlande	7,9	17,0	12,2	11,0	12,4	11,7
<b>France</b>	<b>5,6</b>	<b>31,7</b>	<b>17,2</b>	<b>10,5</b>	<b>14,0</b>	<b>12,1</b>
Grèce	3,3	10,5	6,0	7,0	16,5	10,8
Irlande	7,4	30,6	16,7	5.9 (p)	5.5 (p)	5.7 (p)
Italie	3,4	15,7	7,9	8,8	16,3	11,7
Luxembourg	1,8	24,6	10,7	1,8	3,3	2,4
Pays-Bas	17,9	68,6	39,4	2,7	4,9	3,6
Portugal	6,3	16,7	11,0	4,1	5,2	4,6
<b>Royaume-Uni</b>	<b>8,9</b>	<b>44,4</b>	<b>24,8</b>	<b>6,9</b>	<b>5,2</b>	<b>6,2</b>
Suède	9,4	40,0	23,8	8,3	6,9	7,6
<b>Union Européenne</b>	<b>6,1</b>	<b>33,4</b>	<b>17,6</b>	<b>8,2</b>	<b>11,0</b>	<b>9,4</b>

(p) Données provisoires.

Champ : personnes de 15 ans et plus vivant dans les ménages privés.

Source : Eurostat, enquête sur les Forces de travail.

Le temps partiel est beaucoup plus répandu au Royaume-Uni (un salarié sur quatre) qu'en France (un salarié sur six). La différence est forte pour les jeunes (32 % des jeunes actifs de

moins de 25 ans ayant un emploi travaillent à temps partiel contre 24% en France). Le temps partiel concerne majoritairement les femmes. Au total la part des actifs et la part des actifs occupés sont plus élevées au Royaume-Uni qu'en France, mais la part des actifs occupés à temps complet est très proche dans les deux pays : 43,5% au Royaume-Uni contre 41% en France. Le temps partiel correspondant au souhait de la personne ou à une impossibilité personnelle de travailler à temps complet est plus répandu au Royaume-Uni. 41% des femmes anglaises qui travaillent exercent ce type de temps partiel contre 22% en France.

Le temps de travail très partiel est également une différence notable entre les deux pays. En France, 10 % des salariés à temps partiel travaillent moins de 10 heures par semaine, au Royaume-Uni ce taux atteint 24,1%. En outre, c'est parmi les travailleurs à temps partiel que l'on trouve la proportion la plus élevée de très bas salaires. Alors que 5 % des salariés des deux sexes gagnaient moins de 28 F de l'heure, 8% des femmes à temps partiel gagnaient moins que cette somme.

Le taux de chômage est plus faible au Royaume-Uni qu'en France en particulier pour les femmes. Ces différences tiennent en grande partie au système d'indemnisation et par la possibilité de retrouver plus facilement un emploi par le biais du temps partiel.

#### IV. Prélèvements obligatoires et protection sociale

Prélèvements obligatoires dans les pays de l'Union européenne en 1997

En % du PIB

	Taux de prélèvements obligatoires	Impôts	Cotisations sociales
Allemagne (1)	41,6	22,7	19
Autriche	44,9	29,6	15,3
Belgique	46,6	31,6	15,0
Danemark	53,1	51,4	1,7
Espagne	36,2	23,2	13,0
Finlande	47,5	34,2	13,2
<b>France</b>	<b>46,3</b>	<b>27,1</b>	<b>19,3</b>
Grèce	n.c.	n.c.	n.c.
Irlande	34,1	29,5	4,6
Italie	44,5	29,4	15,1
Luxembourg	45,6	33,9	11,8
Pays-Bas	45,9	27,0	18,9
Portugal	37,9	25,9	12,0
<b>Royaume-Uni</b>	<b>35,9</b>	<b>29,3</b>	<b>6,7</b>
Suède	54,1	38,8	15,1
<b>Union Européenne</b>	<b>42,6</b>	<b>27,5</b>	<b>15,1</b>

(1) Y compris la partie orientale de l'Allemagne

n.c. : données non communiquées.

Source : Eurostat-SESPROS, ancien système de comptes SEC 79.

Protection sociale : structure des prestations en 1997

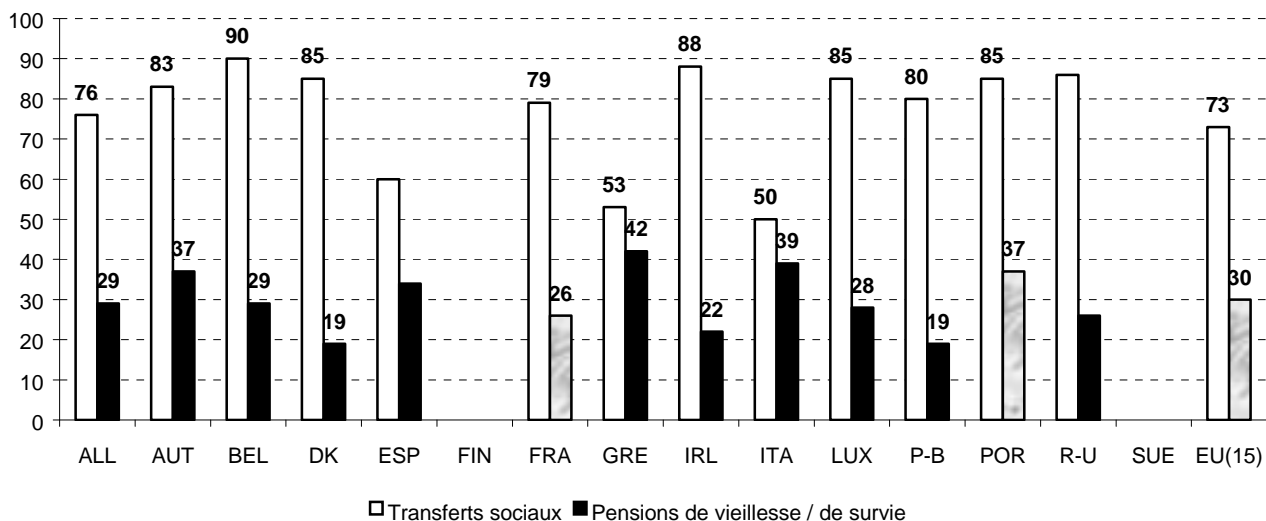
En % du total

	Maladie, invalidité	Vieillesse, survie	Famille, maternité	Chômage	Logement, exclusion
Allemagne (1)	36,1	41,8	10,1	9,1	2,9
Autriche	34,1	48,5	10,5	5,5	1,4
Belgique	32,8	43,0	8,8	12,7	2,7
Danemark	28,9	39,4	12,6	12,6	6,5
Espagne	36,6	46,1	2,0	14,1	1,1
Finlande	36,6	33,8	12,6	13,3	3,7
<b>France</b>	<b>34,0</b>	<b>43,6</b>	<b>10,0</b>	<b>7,8</b>	<b>4,6</b>
Grèce	31,4	51,4	8,2	4,6	4,5
Irlande	40,8	24,9	13,2	15,7	5,5
Italie	29,5	65,1	3,5	1,8	0,1
Luxembourg	38,0	43,6	13,2	3,7	1,4
Pays-Bas	45,9	37,7	3,7	11,0	1,7
Portugal	45,9	42,8	5,3	5,0	0,9
<b>Royaume-Uni</b>	<b>34,3</b>	<b>39,6</b>	<b>10,8</b>	<b>9,5</b>	<b>5,8</b>
Suède	36,1	44,0	8,6	3,8	7,4
<b>Union Européenne</b>	<b>35,0</b>	<b>45,5</b>	<b>8,3</b>	<b>7,5</b>	<b>3,6</b>

(1) Y compris la partie orientale de l'Allemagne.

Source : Eurostat-SESPROS, ancien système de comptes SEC 79

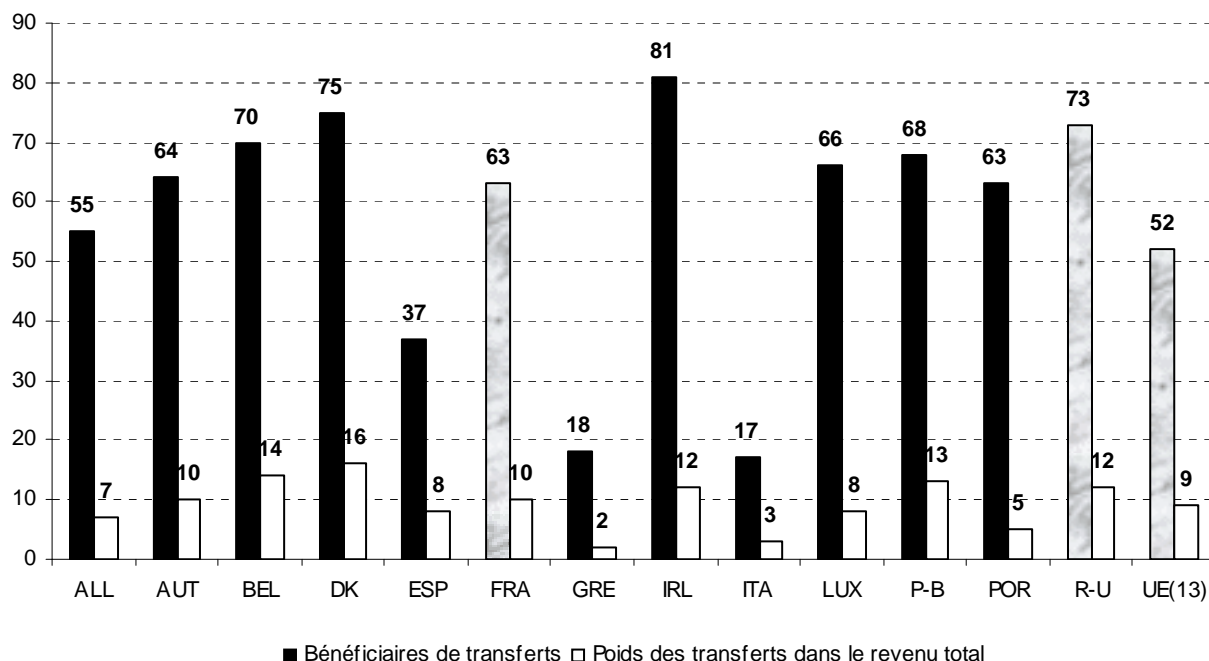
## Population bénéficiant de transferts sociaux



En termes réels, les dépenses de protection sociale par personne ont progressé depuis 1985. Depuis le début des années 90, leur progression est plus rapide au Royaume-Uni, mais à partir d'un niveau initial plus bas. Dans les deux pays, la plus grande part des dépenses est consacrée aux retraites. Bien que les dépenses de protection sociale par personne aient davantage progressé au Royaume-Uni qu'en France au cours de la période récente, elles ne représentent que 86% de la dépense française par personne. Les différences de financement des prestations sociales en France et au Royaume-Uni doivent être reliées aux spécificités institutionnelles de chaque pays.

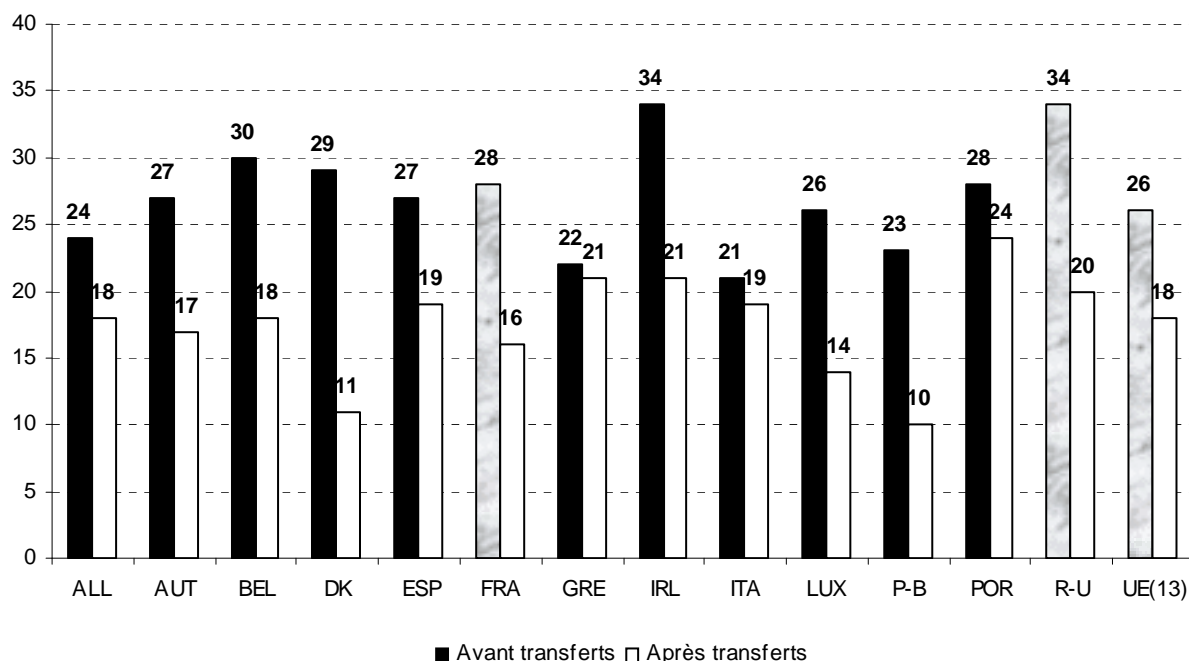
En France, les contributions publiques comptent pour un tiers des recettes contre la moitié au Royaume-Uni. La répartition des cotisations entre les employeurs et les bénéficiaires est analogue dans les deux pays (respectivement 64% et 36% en France et 62,5% et 37,5% au Royaume-Uni).

Bénéficiaires de transferts sociaux (hors pensions) et poids de ces transferts dans le revenu total en 1995 en %



- Plus de la moitié des citoyens de l'Union Européenne bénéficient de transferts sociaux autres que des pensions.
- Ce pourcentage est le plus faible en Espagne (37 %), mais aussi et surtout en Italie (17 %) et en Grèce (18%).
- Au Danemark, en Irlande et au Royaume-Uni, il dépasse les 70 %.
- En moyenne ces transferts représentent 9 % du revenu total des citoyens de l'Union Européenne. Cette part est nettement plus élevée (entre 12 et 16 %) en Belgique, au Danemark, en Irlande, aux Pays-Bas, au Royaume-Uni, alors qu'en Grèce, au Portugal et en Italie, elle se situe entre 2 et 5 %.

Proportion de personnes situées sous le "seuil de pauvreté" avant et après octroi des transferts sociaux (hors pensions) en 1995 en %



- Au sein de l'Union Européenne, 26 % des citoyens disposaient en 1995 d'un revenu initial inférieur au seuil de pauvreté de leur pays (60 % du revenu médian).
- Une fourchette qui va de 21 % en Italie à 34 % au Royaume-Uni et en Irlande.
- Une fois l'ensemble des transferts sociaux perçus, le pourcentage communautaire chute de 8 points à 18 %.
- Les chiffres nationaux oscillent entre 10-11 % au Danemark et au Pays-Bas, et 24 % au Portugal.
- En moyenne dans l'Union Européenne, la baisse du taux de pauvreté est donc de près du tiers.
- La réduction de la pauvreté liée aux transferts sociaux (hors pensions) varie sensiblement selon les Etats membres. La baisse la plus faible (entre 7 et 15 %) s'observe en Grèce, en Italie et au Portugal. La plus forte (environ 60 %) se trouve au Danemark et aux Pays-Bas. Dans les autres pays, elle est d'au moins 25 %.
- Notons que pour la France pour les 10 % des ménages les plus pauvres, le jeu des transferts permet de doubler leur revenu initial.

## **V. Modes de garde**

En Grande-Bretagne deux systèmes de garde existent : les crèches publiques ou privées dépendant des autorités locales et qui s'adressent en priorité aux enfants "dans le besoin" (considérés comme des enfants à risque), mais pas aux femmes qui travaillent ou aux parents isolés. Dans le cadre de la politique de retour à l'emploi des dispositifs de garde sont cependant proposés aux mères célibataires, mais le nombre de place reste limités. Dans le cadre de la mise en place d'une "stratégie nationale" en matière d'accueil des jeunes enfants, des rapports ont mis en évidence les lacunes du système.

Le coût de l'offre publique est relativement faible, voire nul pour les crèches, car le système repose sur une logique assurantielle. Par ailleurs les frais de garde peuvent être déduits à hauteur de 1760 Francs par mois. Dans le secteur privé, les prestations fournies (sauf les crèches d'entreprise) sont déductibles des impôts. Mais elles sont imposées au titre de l'impôt sur le revenu pour les salariés qui en bénéficient. Le niveau de subvention accordée par l'employeur (sous forme de bons de garde) est variable et peut faire l'objet de négociations collectives.

En France comme au Royaume-Uni, la priorité a été donnée à la scolarisation des enfants d'âge préscolaire (5 ans au Royaume-Uni et 6 ans en France). La proportion d'enfants bénéficiant d'un enseignement préélémentaire en classes maternelles a beaucoup augmenté depuis le milieu des années 70. En France, depuis le début des années 90, la totalité des enfants de trois ans est accueillie dans l'enseignement préélémentaire et c'est l'objectif du Royaume-Uni que cherche à atteindre le DfEE (Ministère de l'Education Britannique). Aujourd'hui, moins de la moitié des enfants de 3 à 4 ans sont accueillis à l'école maternelle. Cependant, au Royaume-Uni, une proportion importante de jeunes enfants participent à des activités collectives qui, si elles sont prises en compte, porte à 90% la proportion d'enfants prise en charge par l'appareil éducatif.

Compte tenu de la disparité des deux systèmes français et britanniques concernant les modes de garde et la scolarisation préélémentaire, il n'existe pas de statistiques comparées entre les deux pays. C'est pourquoi, vous trouverez ci-après deux tableaux distincts présentant la situation britannique puis la situation française.



Modes de garde d'enfants utilisés par les familles dont le plus jeune enfant est âgé de moins de 5 ans en % au Royaume-Uni

<b>Mode de garde</b>	<b>Pourcentage</b>
Pas de garde	32.9
Personnes de la famille uniquement	30.1
Personnes de la famille, plus amis	1.4
Amis uniquement	3.6
Nourrice uniquement	11.1
Crèche Uniquement	7.1
Nourrices, agréées et non déclarées	2.6
Crèche et nourrice non déclarée	4.6
Différents modes de garde agréés	3.1
Autres modes de garde	3.3
<b>Total</b>	<b>100</b>

Source : *Family Resources Survey*, 1996

Solution principalement adoptée pour la garde des enfants en bas âge en % en France

<b>Mode de garde</b>	<b>Pourcentage</b>
Mère au foyer	46.9
Nourrice (assistante maternelle) agréée	20.7
Garde par les grands parents	10.5
Nourrice non agréée	6.9
Crèche Collective	6.5
Mère travaillant à domicile	2.7
Garde à domicile par personne rémunérée	1.3
Crèche familiale	1.7
Halte Garderie	1.1
Autre	0.4
NSP	1.3
<b>Total</b>	<b>100</b>

Sources CREDOC, 1998. Echantillon représentatif de personnes ayant au moment de l'enquête un enfant de moins de 6 ans. Il s'agit d'une question ouverte, une seule réponse était demandée.

## **VI. La médiation familiale au Royaume-Uni**

Le *Family Law Act* de 1996 a introduit des changements importants dans la législation sur le divorce au Royaume-Uni, en introduisant le divorce par consentement mutuel et en diminuant la durée moyenne des procédures. En outre, la loi dans son article 13 prévoit le recours systématique à la médiation familiale. Le juge doit expliquer aux parties les dispositifs de médiation qui existent et le bénéfice qu'elles peuvent en tirer. La procédure de médiation familiale doit se faire en présence des deux parties sauf si la cour juge nécessaire des réunions séparées. Le médiateur est choisi par le juge qui l'indique dans son ordonnance de divorce. Les parties peuvent ne pas avoir recours à la médiation si un accord existe entre elles sur ce point. Cependant c'est un moyen pour elles d'aboutir à un accord sans avoir à recourir à un avoué, même si, dans la plupart des cas, les parties font recours à un avocat. Des études récentes montrent que le recours à la médiation permet d'alléger les frais d'avoué.

Le médiateur n'a aucun pouvoir pour imposer une quelconque décision. Son but est de parvenir à un accord responsabilisant les deux parties et non de conseiller sur la meilleure option financière ou concernant la garde des enfants.

Les services de médiations familiales sont payants mais une aide peut être proposée par le Bureau d'Assistance Juridique (*Legal Aid Board*). Cette aide est soumise à conditions de ressources.

Le service de médiation familiale est assuré par des associations (*charities*). Celles-ci doivent respecter des règles très strictes en matière de procédures et de qualité de services. Elles sont chargés du recrutement et de la formation de leur médiateurs selon des critères relativement sévères. Ceux-ci sont fixés par le *College of Family Mediators*.

Les associations de médiation familiale sont nombreuses. Les plus importantes sont : la *National Family Mediation*, la *Family Mediators Association*, la *National Family Mediation and Conciliation Services*, le *National Family Conciliation Council*. La plus grande partie de leur financement provient de fonds gouvernementaux distribués par les *Local Probation Services* et par les collectivités locales. Certains cabinets d'avocat proposent également des services de médiations.

Il existe deux principaux types de médiation : la médiation compréhensive (*Comprehensive Mediation ou All issues Mediation*) et la médiation centrée sur les enfants (*Child Focused Mediation*). La médiation compréhensive a été développée par la *National Family Mediation* à partir des années 80. Elle ne se contente pas de prendre en compte le problème de la garde des enfants mais étend le champ de l'intervention du médiateur à tous les aspects de la vie conjugale. Une étude récente montre que la médiation compréhensive est plus efficace que la médiation centrée sur les enfants et que ses effets sont plus durables.

## **VI. Lexique franco-britannique des politiques familiales**

*Accountability* : ce mot à une signification à la fois politique, institutionnelle et politique. Il désigne les moyens qui servent à rendre compte de l'action publique.

*Attendance allowance* : Cette allocation à taux fixe et non contributive est allouée aux personnes gravement handicapées et qui requièrent la surveillance d'une tierce personne. Contrairement à son nom, il s'agit plus d'une allocation pour handicap lourd, plutôt que d'une allocation d'assistance à personne. Contrairement au cas français, elle est versée directement à l'allocataire et non à l'organisme qui fournit les soins.

*Benefits* : Les *benefits* sont des prestations, en nature ou en espèce, qui sont accordées en fonction de conditions d'accès. Les prestations contributives - "*contributory benefits*"- (retraites, pensions d'invalidité...) ne sont versées que si le demandeur a cotisé et si les conditions d'attribution de la prestation ont été remplies. Les prestations sous conditions de ressources - *means-tested benefits* – sont conditionnées par le niveau de revenu.

*Benefits Agency* : c'est l'organisme responsable de l'administration locale des prestations du système de protection sociale. Elle est dans la plupart des cas l'organisme qui verse les prestations familiales, les retraites, les pensions d'invalidité.

*Charity* : association caritative ayant pour objet de lutter contre la pauvreté, de promouvoir l'éducation, la religion ou "*tout autre objectif utile à la communauté*". Le statut de *charity* vaut une reconnaissance d'utilité publique et permet d'obtenir des avantages fiscaux.

*Child benefit* : allocation universelle versée pour tout enfant âgé de moins de 16 ans ou de moins de 19 ans pour un enfant scolarisé. L'allocation est versée à l'adulte responsable de l'enfant.

*Child poverty Action Group (CPAG)* : groupe de pression spécialisé dans les questions de protection sociale qui milite en faveur des enfants pauvres et des familles pauvres avec enfants. Ce lobby a joué un rôle très important dans la création du *Child benefit* en 1975.

*Child Support Agency* : institution chargée du recouvrement des pensions alimentaires dues aux parents divorcés ayant des enfants à charge. Elle est, selon les textes, une agence mise en œuvre par le Ministère de la Sécurité Sociale; en pratique, elle opère grâce à l'infrastructure de la *Benefits Agency*.

*Claimant* : la traduction pourrait être allocataire, dans la mesure où il s'est fait connaître des services sociaux. La notion de "*claimant*" s'oppose à la notion française d'allocataire potentiel. Un allocataire ne peut se voir accorder le droit à une prestation qu'après avoir soumis une demande. Ce processus est considéré comme une garantie d'indépendance. En 1984, le gouvernement conservateur condamna la recherche d'allocataire potentiel, arguant que refuser de bénéficier d'un droit peut refléter également un juste sens de la dignité et de l'indépendance.

*Community Care* : ce terme recouvre plusieurs significations distinctes :

- a) Le terme *care* recouvre les soins qui ne sont pas dispensés dans une institution.
- b) Il recouvre aussi les soins dispensés à domicile.
- c) Il s'agit également des soins dispensés dans le cadre des réseaux locaux informels qui comprennent les famille et le voisinage.

d) Il s'agit également d'un système de services à domicile modulables en fonction des besoins de la personne (souvent dépendante à cause de son âge ou d'un handicap). Les ambiguïtés du *community care* recouvrent en fait une volonté de libéraliser le systèmes à domicile. Les auteurs féministes dénoncent ce terme comme étant un substitut fallacieux au terme famille et même au terme femmes. Le *community care* serait selon ces auteurs en fait un *women care*.

*Culture of Poverty* : Ce concept a été élaboré pour affirmer que la pauvreté a pour origine la culture des personnes pauvres et non pas la situation socio-économique dans laquelle ils se trouvent.

*Day nurseries* : équivalent des crèche et des halte-garderie à cette différence près que ces dispositifs relèvent de la protection à l'enfance plutôt que de l'éducation. Les critères d'admissions relèvent plutôt de la volonté de soustraire l'enfant à un risque plus que de répondre à un besoin de prise en charge ou d'éducation. Elles sont gérées de manière autonome par les collectivités locales.

*Dependency* : Le principal usage de ce terme est financier et fait référence au fait pour une personne pauvre d'avoir recours à une aide de la collectivité pour vivre. Cette dépendance peut être autant physique que psychologique. Ce terme postule que les bénéficiaires des aides collectives sont socialement ou psychologiquement inadaptés et sont soumis à la "culture de la dépendance". Le mot dépendant a remplacé celui de pauvre dans le vocabulaire conservateur et prend dans la culture une connotation beaucoup plus désobligeante qu'en français.

*Deserving / Undeserving Poor* : La notion de "pauvre méritant" ou de "non-méritant" sous entend que l'on peut séparer les gens vivant dans la pauvreté en deux catégories : ceux qui sont respectables, qui ne sont nullement responsables de leur infortune et qui sont donc méritants et ceux dont la situation est le fruit de leur paresse, de leur vice et de leur manque de bonne volonté.

*Dole* : mot familier pour désigner les prestations sociales perçues par les chômeurs.

*Family Health Service Authorities* : organismes locaux du Service National de santé responsables de la gestion des soins ambulatoires dispensés au sein du Système National de Santé (NHS). Leur activité s'étend des médecins généralistes, aux pharmaciens et aux opticiens.

*Family Planning* : Planning Familial

*Free School Meals* : les enfants dont les parents reçoivent l'Income Support bénéficient de la gratuité de la cantine scolaire. Les collectivités locales disposent d'un pouvoir discrétionnaire pour étendre ce service à d'autres familles.

*Income Support* : prestation soumise à condition de ressources, qui vise à assurer un revenu minimum aux personnes qui ne disposent pas d'un emploi à plein temps et qui remplissent certaines conditions.

*Informal sector* : la notion de secteur informel est utilisée pour décrire l'ensemble des soins prodigués de manière bénévole aux patients par leur famille, leurs proches ou les membres de la communauté.

*Married Couple's Allowance* : Allègement fiscal permettant à un homme marié de payer moins d'impôts qu'un célibataire.

*Minimum Wage* : niveau légal de rémunération minimale fixé par le gouvernement pour tous les salariés, mis en place en 1997 par le gouvernement travailliste.

*Mixed Economy of Welfare* : cette expression correspond à l'idée que les activités du système de protection sociale et de santé et celles du réseau associatif sont inextricablement mêlées et complémentaires.

*National Insurance Contributions* : cotisations affectées au système de protection sociale payés par les personnes disposant de revenus de par leur travail (salariés, travailleur indépendants, employeurs...), en plus de l'impôt sur le revenu afin de bénéficier des prestations de sécurité sociale.

*Single parents* : familles monoparentales.

## TROISIEME PARTIE : PRINCIPALES PRESTATIONS DE POLITIQUE FAMILIALE

Par Jérôme MINONZIO  
CNAF – Bureau de la Recherche

La question familiale est un enjeu important dans les discours politiques au Royaume-Uni pour les conservateurs comme pour les travaillistes. Pour autant il n'existe pas de politique explicitement familiale qui aurait une lisibilité institutionnelle comparable à la France. Il n'existe pas de Ministère de la Famille par exemple. Mais il est évident que nombre de décisions gouvernementales en matière de prestations sociales, de fiscalité, de politique de logement ou d'éducation ont un impact sur la famille. En outre dans la cadre du système de Sécurité Sociale, mis en place après la Deuxième Guerre Mondiale, il existe un système de prestations à destinations des parents.

### I) Rappel historique :

#### A) Naissance et développement du système :

Le système d'allocations familiales (*Family Allowances Act*) a été mis en place dès 1945 en suivant les recommandations du fameux rapport *Beveridge* de 1942. Cela signifie que dès l'origine, on retrouve les marques d'un système beveridgien de protection sociale, comme l'universalité du système (toute la population est bénéficiaire, sous réserve de rentrer dans les critères). Les prestations sont perçues comme des revenus d'existence et sont faiblement élevées. C'est un système complètement étatisé en ce qui concerne la politique de prestations. Les représentants du patronat et des salariés n'interviennent dans le processus institutionnel de décision comme dans un système paritaire à la française ou de cogestion à l'allemande. Il existe de nombreuses associations familiales qui ont soit une activité de lobbying pour tenter d'influencer la décision publique soit qui offrent des services en étant subventionnées, pour la garde des enfants en bas âge par exemple.

La politique de la petite enfance est très décentralisée depuis les années quatre-vingts et le poids des associations familiales peut être localement important. Le pouvoir de décision appartient aux municipalités.

Dans les années soixante-dix, le niveau des prestations est augmenté pour les familles pauvres notamment grâce à la création du *Family Income Support* (Revenu Supplémentaire familial). Ce nouveau dispositif visait surtout les parents isolés.

A partir d'avril 1977 (à la suite du *Child Benefit Act* de 1975), les allocations familiales furent renommées « prestations à l'enfant ». Elles sont versées à partir du premier enfant.

#### B) Les réformes depuis la fin des années quatre-vingts :

Le *Child Support Act* de 1989 a réformé les aides aux familles monoparentales qui sont particulièrement nombreuses au Royaume-Uni. Ce pays est actuellement le pays de l'Union européenne où la proportion de familles monoparentales est la plus importante. De 1971 à 1999, la part de ce type de ménage est passé de 8% à 24%. Ce sont le plus souvent des femmes de moins de 30 ans (20% contre 7% pour la France) et inactives (46% contre 13%).

Le gouvernement de Tony Blair s'est lancé dans une vaste réforme de la protection sociale. Elle comprend notamment une augmentation du montant des prestations familiales comme le *Child Benefit* qui a été augmenté de 27,5% pour le premier enfant et de 4,2% pour les autres. Le revenu d'existence (*Income Support*) a également été augmenté pour les familles, notamment lorsque les enfants à charge ont moins de 11 ans (+49,7%). Les seuils de patrimoine pris en compte pour l'attribution des prestations sous condition de ressources ont

été abaissés. Le barème de l'impôt sur le revenu a été également modifié dans un sens plus favorable aux familles.

### **C) Principes généraux :**

Les politiques sociales essaient de favoriser au maximum un retour à l'emploi. C'est le cas notamment de la politique de *New Deal*, mise en place par le gouvernement de Tony Blair, destinée à accompagner l'insertion sur le marché du travail. Cette politique vise particulièrement les jeunes et les familles monoparentales à qui sont proposées des places en crèche subventionnées.

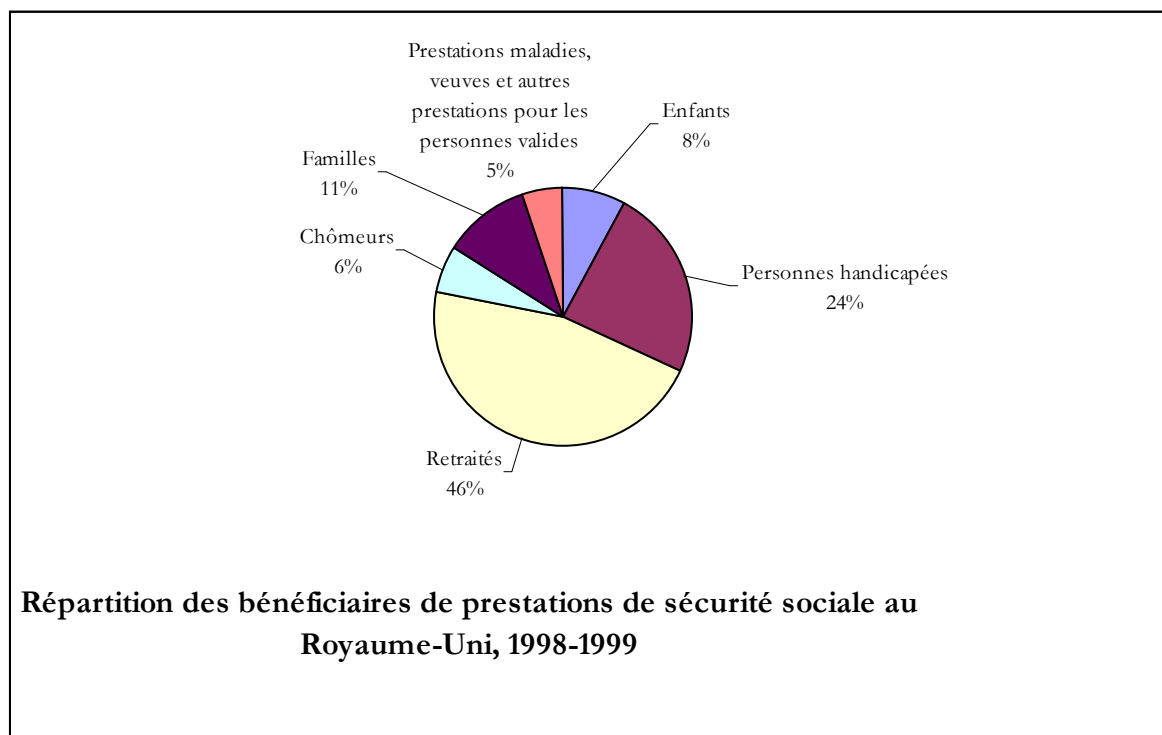
Contrairement à la politique française qui vise à accroître la taille des familles en ne donnant une allocation familiale qu'à partir du deuxième enfant et en augmentant singulièrement le montant versé à partir du troisième, la politique britannique cherche d'abord à favoriser les premières naissances. Une famille recevra plus proportionnellement lors de la naissance du premier enfant. (le *Child Benefit* est alors de 15£ par semaine, c'est à dire 600F par mois à partir du premier enfant) que lors de la naissance du second (10£ par enfant supplémentaire).

On constate donc une différence sur les moyens d'action et les buts recherchés. La politique britannique favorise d'abord les jeunes ménages qui sont potentiellement les moins riches. Elle présuppose que l'arrivée des enfants suivants est corrélative d'une élévation du niveau de vie du ménage. En France au contraire, le constat d'un accroissement de la charge financière inversement proportionnel au nombre d'enfant est fait, ce qui explique la progression rapide à partir de l'enfant de rang 3.

## II) Le système de prestations :

### A) La famille dans le système de Sécurité sociale :

Sur une population de 58 millions d'habitants, environ 30 millions de personnes sont bénéficiaires de prestations distribuées dans le cadre du système de Sécurité Sociale. Si on prend en compte toutes les prestations confondues, 20 % des dépenses de prestations sociales sont destinées à des familles ayant des enfants.



### B) Descriptif des prestations :

#### 1° Prestations destinées aux parents :

*Child Benefit* : Cette prestation est destinée aux parents qui ont au moins un enfant. Elle n'est pas soumise à conditions de ressources. L'âge limite est de 16 ans. Cette condition est reportée à 19 ans pour les étudiants et à 18 ans pour les jeunes inscrits en stage de formation ou à l'équivalent de l'ANPE britannique.

Montant de l'allocation :

- pour l'enfant le plus âgé : 15£ par semaine (17,55£ pour les parents isolés)
- pour chacun des autres enfants : 10 £

Pour la période 1999-2000, les dépenses liées au versement du *Child Benefit* ont atteint 8,2 milliards de Livres, alors que pour la période 1994-1995, ces dépenses atteignaient 7,4 milliards de Livres. Une hausse importante de cette prestation peut être constatée par rapport à 1998. Alors qu'avant cette date l'évolution de cette prestation s'expliquait par une hausse de la natalité et par une augmentation de la scolarisation des 16-18 ans, le gouvernement a décidé d'augmenter significativement cette prestation dans le cadre de



stratégie de lutte contre la pauvreté juvénile. L'objectif affiché par le gouvernement de Tony Blair est d'annihiler cette forme de pauvreté avant 2020.

Le *Child Benefit* est la seule prestation qui soit attribuée avec comme unique condition la présence d'enfant dans le ménage. Après les hausses décidées par Tony Blair, cette prestation représente 8% du total des dépenses du Ministère de la Sécurité Sociale et 0,9% du produit intérieur brut (le ratio pour la France est un 1%). Il faut noter que pour certaines prestations comme *l'Income Support* ou *l'Incapacity Benefit*, le fait d'avoir des enfants à charge est pris en compte dans le calcul de ces prestations.

*Guardian's Allowance* : cette prestation est destinée au tuteur d'un enfant dont l'un des deux parents ou les deux parents sont décédés. Le tuteur doit recevoir le *Child Benefit* pour percevoir cette prestation. Ce n'est pas nécessairement le tuteur légal de l'enfant qui reçoit l'allocation, c'est la personne qui assure la réalité de la prise en charge. Le montant reçu pour l'enfant le plus âgé est de 11.35£ par semaine (450F par mois) et de 9.85 £ par semaine pour chaque enfant plus jeune (400F par mois).

*Widowed Mother's Allowance (WMA)* : cette prestation est destinée aux veuves élevant leurs enfants. Son montant est calculé en fonction du montant des charges sociales versées par le mari décédé à la Sécurité Sociale. L'allocataire perd le bénéfice de cette prestation en cas de remariage. Le montant de cette allocation est de 67.50£ par semaine.

*Child Support Maintenance* : Cette prestation est destinée aux familles monoparentales auxquelles aucune pension alimentaire n'est versée. Son montant dépend des revenus du parent qui ne vit pas avec l'enfant et du montant de la pension décidé lors du divorce par le juge. Elle est majorée en cas de perception de *l'Income Support* (revenu d'existence) ou de l'allocation chômage, pour inciter les personnes qui recommencent à travailler. (*Child Support Maintenance Bonus*). Cette prestation s'accompagne d'un processus de recouvrement auprès du parent débiteur comparable à l'Allocation de Soutien Familiale. Environ un million de ménages perçoivent le *Child Support Maintenance*.

Cette prestation a été mise en place par le *Child Support Act* de 1989 qui vise à "responsabiliser" les parents défaillants et instaure une politique de poursuite contre les débiteurs. C'est une nouveauté car la notion d'obligation alimentaire n'existe pas en droit anglais. Après des débuts difficiles compte tenu d'un débat très vif dans l'opinion publique à propos de l'opportunité de telles mesures, le système s'est stabilisé. Le taux de recouvrement reste faible, malgré les réformes mises en place. Cette faiblesse a conduit Tony Blair à menacer le *Child Support Agency* de privatisation. Il faut noter ici la particularité de cette institution par rapport à la France où les CAF gèrent l'Allocation de Soutien Familiale. Au Royaume-Uni, l'institution chargée de poursuivre les parents débiteurs est séparée de la direction des prestations du Ministère de la Sécurité Sociale (*Benefits Agency*). Le *Child Support Agency* est une direction distincte du *Benefits Agency*, qui est la branche du Ministère de la Sécurité Sociale qui gèrent toutes les prestations (maladie, vieillesse, chômage, prestations de solidarité...).

## 2° Allocations et aides pour les femmes enceintes :

*Statutory Maternity Pay (SMP)* : Cette allocation est versée aux femmes qui décident de s'arrêter de travailler pendant leur grossesse. Le versement peut démarrer 11 semaines avant la date du terme prévu. Cette allocation est imposable. La durée totale de versement est de 18 semaines.

**Cette prestation est versée par l'employeur. Son montant s'élève à 90%% du salaire pendant six semaines, si le salaire brut s'élève à plus de 2700F. Au-delà de 6 semaines, le taux est régressif et atteint 60% du salaire au-delà de 12 semaines.**

*Maternity Allowance (MA)* : Cette allocation est destinée aux personnes ne pouvant percevoir le *Statutory Maternity Pay* sous la double condition d'avoir déjà travaillé et versé des cotisations sociales. Elle est donc destinée aux personnes ayant de très bas salaires. Son montant est variable entre 1000 et 2500F par mois en fonction du revenu précédent.

*Social Fund Maternity Payment* : Ce fonds permet des aides ponctuelles pour aider les ménages à s'équiper au moment de la naissance de leur enfant. Il est destiné aux bénéficiaires de l'*Income Support* (revenu d'existence), l'*Income-based Jobseeker's Allowance* (Allocations chômage), le *Family Credit*, le *Disability Working Allowance* (Allocation pour les adultes handicapés qui travaillent).

Les femmes enceintes et les enfants jusqu'à 5 ans peuvent recevoir du lait gratuitement.

### 3°Autre types d'aides

*Disability Living Allowance* et le *Severe Disablement Allowance* sont destinés aux handicapés et peuvent être demandés par des parents d'enfants dans ce cas.

Les parents touchant l'*Income Support* (revenu d'existence) peuvent bénéficier d'aides exceptionnelles pour leur famille.

Le *Home Responsibilities Protection* est un système de minimum vieillesse qui garantit les droits à la retraite aux mères de famille n'ayant pas cotisé, notamment pour les veuves.

Il existe également des prestations logement (*Housing Benefit*) dont le barème est celui du *Working Family Credit*.

### Structure institutionnelle de la politique familiale au Royaume-Uni :

