

LA RE-CONSTITUTION  
DE L'ÉTAT-PROVIDENCE \*

**L**E JOUR DE SA VICTOIRE ÉLECTORALE, en mai 1997, le nouveau Premier ministre, Tony Blair, s'adressa à la nation du seuil du 10 Downing Street et annonça son intention de moderniser l'État-providence britannique. Dans la période qui avait précédé les élections, et durant la campagne elle-même, il n'y avait eu pratiquement aucune discussion à ce sujet. Cependant, au cours des trois dernières années, le gouvernement travailliste a mis en chantier l'un des plus importants plans de réforme de l'histoire de l'après-guerre. Cet article examine le programme de « modernisation » travailliste, en s'intéressant à ses éléments clés : la « nouvelle donne pour les chômeurs », le développement de retraites par « aide mutuelle » et la stratégie visant à combattre l'exclusion sociale. Ces trois domaines concernent les problèmes de la pauvreté, du chômage, des bas revenus et de l'exclusion et, en tant que tels, participent des préoccupations centrales de l'État-providence. Le bilan du gouvernement à ce jour montre à quel point la social-démocratie britannique s'est transformée. L'accent qu'elle faisait porter traditionnellement sur les droits et avantages associés à la citoyenneté sociale a cédé la place à une insistance sur les responsabilités et obligations individuelles. Le gouvernement considère la participation au marché du travail comme la clé de la réduction du niveau de pauvreté et rejette explicitement les stratégies traditionnelles d'augmentation des prestations sociales pour tous ou de redistribution des revenus. En outre, le gouvernement travailliste ne considère plus l'État comme le meilleur garant ou pourvoyeur de services sociaux et a adopté une forme de

87

---

\* Traduit de l'anglais par Isabelle Richet.

pluralisme social qui fait du secteur privé un instrument acceptable pour la distribution de prestations sociales.

Avant les élections de 1997, la direction travailliste était déterminée à se départir de l'image d'un parti « qui impose et dépense » qui, pensait-elle, repoussait les électeurs des classes moyennes. En conséquence, la campagne électorale fut menée autour de la promesse de ne pas augmenter les impôts sur le revenu, et de maintenir durant deux ans les plafonds de dépenses publiques imposés par le gouvernement conservateur. Une telle approche signifiait que le programme travailliste devrait opérer dans des limites de dépenses très strictes. Cependant, des augmentations importantes ont été introduites dans des secteurs populaires comme la santé et l'éducation. Ainsi, les commentateurs ont-ils présenté la politique du gouvernement comme un « universalisme sélectif » ou « une redistribution en patchwork ».

88

Le Premier ministre, Tony Blair, propose une « troisième voie » entre le vieux travaillisme et la nouvelle droite dont l'objectif est de moderniser un État-providence prétendument dépassé et peu efficace<sup>1</sup>. Comme nous voulons le montrer ici, le gouvernement s'est souvent appuyé sur l'héritage de son prédécesseur conservateur, et a été fortement influencé par sa perception de la réforme de la politique sociale aux États-Unis. Il a, de fait, redéfini l'approche de l'État-providence de la social-démocratie britannique, avec un programme qui combine des éléments de droite et de gauche. Cependant, il est clair que certains aspects de la politique gouvernementale ont été réévalués à la lumière de l'expérience de ces trois dernières années. Une certaine mesure de redistribution des revenus a été introduite « à la dérobée », et la lutte contre la pauvreté est réapparue comme une priorité du programme gouvernemental. Dans ce sens, il semble bien qu'abandonner les stratégies du « vieux travaillisme » et construire une politique originale qui ne doit pas grand-chose à la social-démocratie d'après-guerre se soit révélé plus difficile que prévu.

#### LA RE-FONDATION DE LA SOCIAL-DÉMOCRATIE : LE DÉVELOPPEMENT DE LA « TROISIÈME VOIE »

Au cours des années 1980, l'opposition travailliste avait répondu à la politique des conservateurs en promettant de renverser les réformes du gouvernement et de supprimer les réductions des dépenses publiques.

---

1. A. Blair, Beveridge Memorial Lecture, 1999.

Pour l'essentiel, l'opposition suivait là le même type de programme qu'elle avait appliqué depuis la Seconde Guerre mondiale, se présentant comme l'architecte et le défenseur de l'État-providence britannique mis en place par le gouvernement travailliste d'après-guerre de Clement Attlee. Au début, cette politique « radicale » semblait viable. Cependant, au lendemain de la quatrième défaite électorale consécutive du parti en 1992, un processus de réévaluation et de réflexion s'engagea.

A partir de 1992, le parti travailliste fut contraint de réfléchir à ce qu'il ferait de l'héritage des gouvernements Thatcher quand il reviendrait au pouvoir. Même si de nombreux désaccords subsistent entre les chercheurs qui tentent de déterminer dans quelle mesure le thatchérisme a représenté une rupture radicale avec le passé, il ne fait guère de doute que les conservateurs ont eu une influence considérable sur l'État-providence britannique. Comme l'explique P. Wilding :

89

[...] ce à quoi nous avons assisté fut un effort graduel mais soutenu d'étendre la privatisation et les principes du marché. Il n'y a pas eu de tentative à grande échelle de transformer les biens sociaux en marchandises – mis à part dans le domaine du logement, un secteur où l'économie mixte a toujours été très présente –, mais la fourniture de prestations par le secteur privé est désormais bien plus fermement établie dans tous les principaux secteurs de la politique sociale, et les valeurs et les mécanismes du marché ont pénétré profondément dans les anciens bastions collectivistes qu'étaient la santé et l'éducation<sup>2</sup>.

Le changement d'approche du parti travailliste en matière de politique sociale remonte au rapport de la commission Borrie sur la justice sociale, en 1994<sup>3</sup>. Établie par John Smith en 1992, la commission aborda des thèmes clés, développés par la suite par le « Nouveau Travaillisme », à savoir que la politique sociale devrait se préoccuper à la fois de justice sociale et d'efficacité économique. Le rapport marque une rupture importante avec la social-démocratie d'après-guerre en parlant des choix individuels et des chances offertes par la vie. On trouve au centre de ses préoccupations le souci de permettre aux individus d'acquérir les qualifications requises par une économie moderne mondialisée : « Le rôle de l'État-providence est d'aider les gens à répondre à ces défis – étendre leurs choix et leurs chances, agir comme un tremplin plutôt que comme un filet de sécurité. »

2. P. Wilding, « The British Welfare State : Thatcherism's Enduring Legacy », *Policy and Politics*, 20, 3, 1992, p. 203.

3. N. Ellison, « The Changing Politics of Social Policy », in N. Ellison et C. Pierson (dir.), *Developments in British Social Policy*, Londres, Macmillan, p. 38-42.

Le développement de ces idées était fortement influencé par les prédictions concernant les effets probables de la mondialisation sur la vie sociale. Il ne semblait plus crédible de fonder le financement de l'État-providence sur l'hypothèse que les individus occuperaient un emploi à plein temps durant toute leur vie active, ou même qu'il y aurait un homme subvenant aux besoins de chaque foyer. De la même façon, les changements dans la structure de l'emploi allaient probablement avoir un impact sur la cohésion sociale, entraînant la désintégration d'anciennes communautés et générant une hausse de la criminalité et de l'exclusion sociale.

90 Les thèmes centraux de la « troisième voie » étaient de deux ordres. Tout d'abord, on affirmait que l'on ne pouvait plus se permettre financièrement de maintenir l'ancien État-providence, du fait de pressions démographiques telles que le vieillissement de la population. Toutefois, on affirmait aussi que les résistances de l'opinion publique face à une hausse des niveaux d'imposition établissaient des limites aux revenus disponibles pour financer la politique sociale<sup>4</sup>. Ensuite, l'État-providence était conçu comme la source plutôt que la solution des problèmes sociaux. Blair et ses partisans adoptaient là les idées du gouvernement conservateur sortant et des critiques américains de l'État-providence, qui affirment que la politique sociale publique nourrit une « culture de la dépendance » et contribue à créer et à maintenir une classe d'exclus coupée des avantages économiques qu'offre l'emploi. En outre, la dépendance de l'aide de l'État est aussi considérée comme une cause d'isolement social. Les bénéficiaires de l'aide sociale sont supposés perdre le respect de soi et la discipline personnelle associés à l'emploi régulier et se voient exclus de la participation à toute vie sociale normale.

La philosophie qui sous-tendait l'État-providence social-démocrate était l'assurance collective contre les risques en matière de santé, de chômage et d'invalidité. Le discours de la « troisième voie » s'en détourne pour mettre l'accent sur l'investissement social qui favorise le retour au travail, garantissant ainsi la sécurité économique et la participation à la vie sociale.

---

4. A. Blair et G. Schroeder, « Europe : The Third Way/Die neue Mitte », site internet du parti travailliste, 1999.

LA *NEW DEAL*

La pièce centrale de la politique du gouvernement est la « nouvelle donne (*New Deal*) pour les chômeurs », qui illustre la priorité accordée à l'emploi rémunéré et la restauration de l'éthique du travail au cœur du système de protection sociale. La stratégie *welfare-to-work* (« de l'assistance à l'emploi ») s'applique avant tout aux jeunes chômeurs (de 18 à 24 ans), aux chômeurs de longue durée et aux parents isolés. Les jeunes qui sont au chômage depuis plus de six mois se voient offrir quatre options :

- la possibilité d'études ou de formation à plein temps durant six mois dans un programme agréé ;

- un emploi subventionné dans une entreprise du secteur privé. Les entreprises reçoivent alors une subvention de soixante livres sterling par semaine durant six mois à condition qu'elles offrent un temps de formation chaque semaine ;

91

- un emploi dans le secteur philanthropique ;

- un emploi auprès de la commission de protection de l'environnement.

Avant de choisir une de ces options, les chômeurs participent à un programme de quatre mois de consultation et de formation. Les personnes plus âgées, au chômage depuis plus de deux ans, ont accès à des emplois subventionnés – mais il n'y a pas de garantie que de tels emplois soient disponibles. Les parents uniques ayant des enfants d'âge scolaire se voient offrir des conseils sur la formation professionnelle et la garde d'enfants. La participation à la *New Deal* est obligatoire – et, dans ce sens, constitue une sorte de *workfare* à l'américaine. Sous le système d'assurance sociale établi après la Seconde Guerre mondiale, les droits aux prestations dépendaient de la participation de l'individu au marché du travail. Durant leur vie active, les individus cotisaient à un fonds national d'assurance, se protégeant ainsi contre les risques liés au chômage, à la maladie ou à l'invalidité. La notion d'un droit aux prestations sociales est maintenant remise en cause. Le refus d'accepter une des options offertes par la *New Deal* sans raison valide entraîne une suspension des prestations durant deux semaines, et durant quatre semaines supplémentaires si la personne au chômage continue de refuser. Ainsi, la perception d'une prestation est conditionnée par un nouvel ensemble d'obligations contractuelles spécifiées par le gouvernement.

Cependant, la notion d'obligation n'est pas nouvelle. L'élément de

*workfare* présent dans la *New Deal* s'appuie sur l'héritage de la politique conservatrice. Les conservateurs avaient aboli le versement automatique des allocations chômage (qui étaient auparavant offertes durant un an aux personnes qui avaient cotisé durant une période donnée) et avaient remplacé celles-ci par une allocation de chercheur d'emploi (versée durant six mois) qui impliquait un accord sur les initiatives que l'individu allait prendre pour trouver du travail<sup>5</sup>.

92 Pourtant, la *New Deal* pour les chômeurs doit être vue dans le contexte plus général de la politique gouvernementale, qui est fondée sur un système d'obligations réciproques. Le rapport de 1998 sur la réforme de la politique sociale résumait ainsi son approche : le devoir du gouvernement est d'offrir des chances, celui de l'individu est de les saisir<sup>6</sup>. En outre, le gouvernement s'engageait à garantir que le travail assure un revenu décent, reconnaissant que les chômeurs n'étaient pas toujours encouragés financièrement à prendre un emploi rémunéré et avaient à faire face à d'autres obstacles, tels que le transport ou l'accès à des gardes d'enfant. Ainsi, le gouvernement a introduit un salaire minimum national en avril 1999 afin de réduire les bas salaires. Le gouvernement a cherché tout particulièrement à supprimer l'aspect décourageant que représentait la perte de certaines prestations lorsque le chômeur retournait au travail. L'accent principal a été mis sur l'aide aux familles aux revenus modestes par l'introduction, lorsque les parents sont salariés, d'un crédit d'impôt qui se substitue aux crédits d'impôt pour les familles en général, de même qu'un crédit d'impôt pour les enfants à charge. En outre, les allocations familiales universelles ont été augmentées. Avec ces mesures, combinées à l'augmentation des prestations pour les enfants à charge pour les bénéficiaires de l'aide sociale, le Trésor estime que le nombre d'enfants pauvres devrait diminuer de 800 000 d'ici à la fin de la législature.

Cependant, les mesures d'aide aux parents salariés ne s'appliquent pas à tous ceux qui dépendent de la sécurité sociale sous une forme ou sous une autre. Ainsi, le niveau des minima sociaux a été augmenté substantiellement pour les familles avec enfants et les retraités ; mais, pour d'autres groupes et pour ceux qui reçoivent l'allocation de chercheur d'emploi, le niveau des allocations a été gelé en termes réels. L'impact

---

5. D. King, *In the Name of Liberalism : Illiberal Social Policy in the United States and Britain*, Oxford, Oxford University Press, 1999, p. 247-248.

6. *New Ambitions for Our Country : A New Contract for Welfare*, Cm 3805, Londres, HMSO, 1998.

d'ensemble de la politique gouvernementale permettra probablement de réduire d'environ deux millions le nombre de pauvres. Comme le note D. Piachaud : « La plus grande partie de la baisse probable de la pauvreté vient d'une politique de redistribution à l'ancienne, même si elle est accomplie sous la nouvelle forme des crédits d'impôt. C'est ironique – mais non moins bienvenu – dans la mesure où le terme “redistribution” est rarement utilisé par les membres du gouvernement<sup>7</sup>. »

Toutefois, la prétention du gouvernement de promouvoir l'emploi pour ceux qui peuvent travailler et la sécurité pour ceux qui ne peuvent pas est sujette à discussion, car nombre des personnes qui dépendent de la sécurité sociale vont continuer à le faire. Les programmes *welfare-to-work* ne changeront rien au fait que la plupart de ceux qui ont besoin des allocations sociales sont soit retraités soit invalides. On peut craindre que l'accent mis sur les allocations pour ceux qui retournent au travail ne mène à une diminution des allocations pour ceux qui sont dans l'incapacité de travailler. En outre, Piachaud souligne que l'érosion de l'assurance sociale menace à long terme le soutien politique en faveur du système de sécurité sociale : la Grande-Bretagne risque de devenir le seul grand pays de l'OCDE sans un système solide d'assurance sociale pour faire face à la pauvreté. En résumé donc, on a une image assez contrastée qui montre que le gouvernement a concentré son attention sur certains groupes tout en en négligeant d'autres.

93

## L'EXCLUSION SOCIALE

Le concept d'exclusion sociale n'était pas très présent dans le débat politique britannique jusqu'à l'arrivée du gouvernement travailliste au pouvoir, et pourtant il est devenu un des éléments déterminants de sa politique. Bien qu'il soit souvent utilisé comme un synonyme du concept de pauvreté, il fait référence à toute une série de facteurs liés à l'exclusion : le chômage, les bas salaires, l'absence d'accès aux soins médicaux et à l'éducation, de même que les désavantages liés à la concentration dans des zones défavorisées. Il fait, en outre, référence à des notions de solidarité telles que l'intégration, la citoyenneté et la communauté. Comme l'explique Graham Room : « La notion de pauvreté met l'accent principalement sur les questions de distribution : l'absence de ressources à la disposition d'un individu ou d'une famille.

7. D. Piachaud, « The Prospects for Poverty », *New Economy*, 5, n° 1, 1998, p. 8-13.

A l'opposé, des notions telles que l'exclusion sociale mettent l'accent sur les questions de relations, en d'autres termes une participation sociale inadéquate, l'absence d'intégration sociale et de pouvoir<sup>8</sup>. »

L'exclusion sociale est donc un concept plus large et plus flexible que celui de pauvreté et fait référence à l'impossibilité de participer à la vie politique et sociale.

En réalité, ce concept a une longue histoire dans la réflexion intellectuelle du parti travailliste et de la communauté politique britannique. A partir de la fin des années 1960, de nombreux chercheurs ont rejeté l'utilité de définitions et de mesures absolues (ou en termes de niveau de subsistance) de la pauvreté. Ils expliquaient au contraire que la pauvreté était un concept relatif que l'on pouvait comprendre de façon plus appropriée en termes de dénuement relatif. Ainsi, Peter Townsend, un spécialiste reconnu de la politique sociale et un conseiller de longue date du parti travailliste, élabora un concept de pauvreté qui faisait de l'impossibilité à participer à la vie sociale normale son trait déterminant, l'associant ainsi étroitement à l'exclusion sociale.

94

Cependant, dans la réflexion actuelle du parti travailliste, l'exclusion sociale est interprétée de façon quelque peu différente. Les cyniques laissent entendre que l'intérêt porté à l'exclusion sociale a été utilisé comme une excuse pour ignorer le rôle crucial de revenus adéquats pour promouvoir la participation de nombreux individus et groupes exclus. A son arrivée au pouvoir, le parti travailliste a mis en place un groupe de réflexion sur l'exclusion sociale au sein du secrétariat du gouvernement, et des équipes chargées de l'exclusion sociale ont été établies dans tous les ministères. Il a été spécifié dès le départ qu'il n'était pas du ressort du groupe de réflexion de travailler sur les causes économiques de l'exclusion sociale ou sur les mesures économiques et salariales permettant de promouvoir l'insertion.

En fait, la compréhension du phénomène de l'exclusion sociale par la direction du parti travailliste doit beaucoup aux réflexions qui insistent sur l'existence d'une classe d'exclus caractérisée par la forte présence de mères adolescentes célibataires, de chômeurs de longue durée ou de résidents de cités HLM où règne la criminalité. Ce discours emprunte beaucoup aux conservateurs américains, comme Charles Murray et Lawrence Mead à propos des notions de dépendance envers

---

8. G. Room, *Beyond the Threshold : the Measurement and Analysis of Social Exclusion*, Londres, Polity Press, 1995, p. 5.

l'aide sociale et de dégénérescence morale de ceux qui vivent de l'aide de l'État. Dans ce sens, le changement de gouvernement n'a pas produit de tournant idéologique. L'interprétation de l'exclusion sociale par le « Nouveau Travailisme » représente plutôt un nouvel étiquetage de la politique du gouvernement précédent.

Au début, l'utilisation de la notion d'exclusion sociale percevait le lien entre le chômage et les dangers moraux. Le chômage n'était pas compris comme une absence d'emploi, mais comme une absence de moyen de transport, de système de garde d'enfant, et une impréparation psychologique au travail. Ces idées ont suscité un grand intérêt pour la réforme de la politique sociale américaine, en particulier les débats autour des programmes d'emploi de l'État du Wisconsin (W2), et pour la réhabilitation des chômeurs.

La réflexion du gouvernement sur l'exclusion sociale représente une rupture importante avec l'approche de la social-démocratie d'après-guerre. Bien que certains aspects du débat fassent référence à des problèmes sociaux importants, le rejet des notions de revenus adéquats et de redistribution rompt clairement avec la pensée du « vieux travailisme ». Le souci de la direction travailliste de présenter son parti comme celui de la classe moyenne a joué un rôle important. Dans sa critique de la politique gouvernementale, Ruth Levitas affirme que les pauvres n'étaient plus considérés comme les victimes de l'injustice sociale<sup>9</sup>. Les allocations sociales étaient présentées comme nuisibles car elles encourageaient la dépendance, et l'accent était mis sur le comportement des pauvres.

95

Cependant, des changements récents dans la politique du gouvernement indiquent que ce programme n'était pas très populaire et n'a pas apporté au gouvernement les bénéfices attendus. En mars 1999, Blair a introduit un plan pour affronter le problème de la pauvreté des enfants pour les vingt ans à venir. L'accent mis sur les enfants fait appel au sentiment que les enfants sont les pauvres méritants et ne sont pas responsables de leur condition – et également que les enfants de foyers pauvres risquent de souffrir de désavantages sociaux et éducatifs à long terme s'ils sont négligés. Même si ces objectifs sont relativement modestes, la réorientation de la politique vers une croisade morale contre la pauvreté nous rapproche du vieux travailisme. Elle laisse entendre qu'il s'est révélé difficile de populariser la question de l'exclusion sociale du fait de sa complexité et de ses accents négatifs. Elle était peut-être trop

---

9. R. Levitas, *The Inclusive Society: Social Exclusion and New Labour*, Londres, Macmillan, 1999.

étroitement associée avec la politique du gouvernement conservateur sortant. Le gouvernement semble avoir été dépassé par les problèmes liés à la mesure effective de la réduction de l'exclusion sociale, au besoin de construire des indicateurs d'intégration et de préciser ce que recouvraient les notions mêmes d'exclusion et d'insertion sociales. En fin de compte, faire des pauvres une catégorie pathologique était risqué du point de vue électoral dans certaines régions et en Écosse, où le parti travailliste est engagé dans une féroce compétition avec le parti national écossais. Une campagne contre la pauvreté des enfants permet de combiner les aspects les plus attractifs de la redistribution avec la possibilité de résultats visibles si elle réussit.

#### LES RETRAITES « PAR AIDE MUTUELLE »

96

La politique travailliste à l'égard du système public de retraites indique combien le parti a fait sien l'héritage de ses prédécesseurs à son arrivée au pouvoir, dans la mesure où, à partir de ce moment, il ne lui sembla plus réaliste de chercher à annuler la politique conservatrice. Cependant, elle signale aussi une rupture dans l'approche travailliste traditionnelle concernant les institutions et les organismes les mieux à même de fournir les prestations sociales. La politique conservatrice a préparé le terrain pour la remise en cause par les travaillistes du recours à l'État comme l'instrument le plus efficace et le plus compétent pour garantir la sécurité aux personnes âgées. Le parti a opté pour une innovation qui doit beaucoup à un de ses principaux penseurs dans le domaine de la politique sociale – Frank Field (qui est devenu par la suite ministre de la Réforme de la politique sociale, mais a depuis démissionné par désaccord avec la politique suivie), qui prône un nouveau système, les retraites par « aide mutuelle ». Contrairement aux retraites personnelles, fournies par les compagnies d'assurances, il envisage que les individus cotisent à des programmes de retraite privés gérés par des organisations à but non lucratif, comme des syndicats ou des consortiums employeurs/employés. Field s'inspire des sociétés d'aide mutuelle qui étaient une forme commune d'épargne ouvrière à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle. Mais le développement de ce concept entraîne une transformation des retraites d'un système d'assurance collective contre les risques à un système d'assurance individuelle.

Le développement de ces retraites par « aide mutuelle » découle en grande partie des changements organisationnels et politiques entrepris sous les conservateurs. En 1979, lorsque ces derniers arrivèrent au pou-

voir, la Grande-Bretagne avait un système de retraites à deux vitesses qui couvrait environ 50 % de la population – la majorité de ceux qui ne participaient pas au système public adhéraient à un système de retraites professionnelles (offertes par leur employeur). Le premier niveau, la retraite publique de base, était un programme universel indexé sur les hausses de salaires ou de prix selon celle qui était la plus importante. Cependant, les conservateurs abolirent le lien entre les prestations et les revenus moyens en 1980 ; en conséquence, la retraite publique de base a vu sa valeur décliner progressivement au cours des années 1980 et du début des années 1990. En 1979, la retraite publique de base pour un individu représentait 20 % du salaire moyen masculin, mais, en 1996, elle n'en représentait plus que 14 % et il était prévu qu'elle tombe à 9 % d'ici à 2020. Entre-temps, le montant du second niveau, lié aux revenus antérieurs du bénéficiaire (*State Earnings Related Pension Scheme*, SERPS), a aussi décliné alors que les conditions d'éligibilité en termes de contribution ont été resserrées. Ainsi, progressivement, le système public de retraites est devenu de moins en moins suffisant comme garantie de revenu pour les personnes âgées et, en conséquence, s'est vu réduit à un type de prestations marginales pour les plus pauvres. Alors que cette politique créait les conditions pour une augmentation de la participation à des systèmes privés, le gouvernement conservateur prit des mesures pour encourager la croissance de contrats d'assurance vieillesse dans le secteur privé. La mesure la plus importante fut l'introduction de retraites personnelles en 1988. Au lieu d'adhérer à un système d'entreprise ou au système public, une personne pouvait acheter un plan de retraite personnel auprès d'une compagnie d'assurances. Le gouvernement offrit des stimulants financiers très avantageux pour encourager les gens à choisir cette option. Cinq millions de personnes l'ont fait, transformant de façon radicale l'équilibre entre le secteur public et le secteur privé. A la fin du gouvernement conservateur, les deux tiers de la population active étaient couverts par une forme ou une autre d'assurance privée – que ce soit par le biais de plans d'entreprise ou de plans personnels<sup>10</sup>.

Au départ, le parti travailliste s'était engagé à augmenter le montant de la retraite publique de base, à restaurer l'indexation aux revenus de même que la valeur des retraites liées au revenu du bénéficiaire. Cependant, en 1996, il abandonna cette promesse trop coûteuse. L'ave-

10. H. Fawcett, « The Privatisation of Welfare : The Impact of Parties on the Private/Public Mix in Pension Provision », *West European Politics*, vol. 18, n° 4, 1995, p. 150-169.

nir du système de retraites suscita des dissensions au sein du parti et, en conséquence, son programme électoral resta très vague à ce propos, se limitant à promettre une révision du système.

Le résultat des délibérations au sein du parti a été le développement d'un système qui conserve la retraite publique de base indexée sur les prix, et établit un minimum vieillesse beaucoup plus élevé que le niveau actuel du revenu minimum garanti et qui, il faut l'espérer, suivra l'augmentation des revenus moyens. Le second niveau, lié au montant des revenus de l'assuré, doit disparaître progressivement et être remplacé par une seconde retraite publique qui devrait, en fin de compte, offrir un taux fixe pour tout le monde comme la retraite de base.

98 L'élément central de cette réforme, cependant, est le lancement du système de retraites par « aide mutuelle ». Le gouvernement affirme que ce système combinera les coûts de gestion limités et la sécurité élevée des programmes d'entreprise à la flexibilité des retraites personnelles. Il s'adresse aux groupes à revenus moyens, qui gagnent entre 9 000 et 18 500 livres sterling par an. Le système sera plus économique car les employeurs n'auront pas à mettre sur pied des plans de retraite d'entreprise mais, à la place, offriront à leurs employés l'accès au système de mutuelle et prélèveront les cotisations à la source. Des administrateurs indépendants devraient garantir la protection des intérêts des participants. Le gouvernement estime qu'environ cinq millions de personnes choisiront ce système<sup>11</sup>.

L'introduction de cette stratégie élimine le rôle de l'État dans la provision de retraites liées aux revenus et démontre l'appui apporté par le parti travailliste à la fourniture de prestations sociales par le marché plutôt que par l'État. Il semble certain que les prestations fournies par l'État seront limitées aux plus pauvres. Bien que le gouvernement se soit engagé à améliorer la réglementation des systèmes privés de retraite après un nombre de scandales financiers et d'escroqueries dans la vente de contrats individuels, l'acceptation du secteur privé comme principal pourvoyeur semble désormais totale, malgré les risques et incertitudes associés au marché.

La notion d'un partenariat entre l'État et le secteur privé n'est pas nouvelle. Traditionnellement, dans la période d'après-guerre, la politique travailliste avait privilégié le rôle de l'État. Cependant, depuis les années 1960, alors que les systèmes privés liés aux entreprises se

---

11. *A New Contract for Welfare : Partnership in Pensions*, Cm 4179, Londres, HMSO, 1998.

développaient, il avait envisagé que le système d'État et le système d'entreprises pourraient travailler en tandem. La différence entre cette stratégie et les nouvelles propositions est qu'on est passé de la coexistence à l'idée que le secteur privé doit être le principal pourvoyeur – un objectif poursuivi, mais jamais totalement atteint, par les conservateurs.

## CONCLUSION

Bien que le gouvernement travailliste prétende avoir défini une « troisième voie » entre les politiques de l'ancienne gauche et de la nouvelle droite, de nombreux commentateurs discernent que son programme doit beaucoup à la politique des conservateurs. Il est clair que, dans certains domaines, le gouvernement a soit accepté l'héritage des conservateurs, soit été contraint de s'y adapter. C'est dans le cas de la réforme de l'assurance vieillesse que cela est le plus apparent. Alors que les retraites par « aide mutuelle » sont un nouvel instrument en termes techniques, elles consolident et développent un système déjà fortement privatisé. Dans le futur, la Grande-Bretagne n'offrira plus de retraites publiques liées aux revenus, et l'on verra une division sociale très nette entre ceux qui dépendent de l'aide de l'État et ceux qui ont accès aux systèmes de retraites privés. En outre, les notions traditionnelles de programme universel et d'assurance collective contre le risque ont été pour l'essentiel abandonnées dans ce secteur. La garantie d'un niveau adéquat de sécurité économique pour la vieillesse devient de plus en plus une responsabilité individuelle.

99

Cette étude de la politique sociale du gouvernement révèle à quel point il a rejeté les principes et traditions de la social-démocratie britannique. Les notions de droits et avantages sociaux ont été sérieusement minées. En outre le « Nouveau Travaillisme » ne semble plus considérer les pauvres comme des victimes des injustices sociales qui méritent d'être aidées. Du fait de sa détermination à attirer toutes les classes sociales, il a, en particulier, mis fortement l'accent sur le comportement de ceux-là et leur responsabilité dans l'amélioration de leur condition. En accord avec sa volonté de restreindre les dépenses publiques pour la sécurité sociale, il a été peu enclin à discuter l'utilisation du système de sécurité sociale pour réduire la pauvreté ou à déterminer si les prestations existantes étaient adéquates. En conséquence, la prétention du gouvernement à offrir la sécurité à ceux qui ne peuvent pas travailler est sujette à caution.

Comme nous l'avons vu, le gouvernement a mis l'accent sur le travail comme principal instrument de sortie de la pauvreté. Il a promu un

système d'obligations réciproques avec la *New Deal* pour les chômeurs, bien que les conditions imposées aux personnes concernées soient beaucoup plus strictes que celles imposées à l'État. Cependant, il a offert un ensemble de prestations assurant que travailler est rentable, ce qui a aidé ceux qui font la transition du chômage à l'emploi de même que les familles aux revenus modestes.

Dans ce sens, le gouvernement n'a pas rejeté les stratégies de redistribution, mais les a ciblées sur certains groupes, utilisant le système de sécurité sociale pour encourager des changements dans les comportements individuels. Tout au long de ses trois années au pouvoir, il a mené une attaque sélective contre la pauvreté. Au départ, il ne semblait pas à l'aise avec les discours concernant la pauvreté, mais, plus récemment, il a changé de direction en faisant de sa campagne pour réduire la pauvreté des enfants une priorité explicite.

D'un autre côté, si l'introduction de crédits d'impôts pour les revenus modestes et l'accent mis sur les retraites privées semblent annoncer la « mort de l'universalisme », l'image d'ensemble est plus complexe. Le gouvernement a donné la priorité à l'augmentation des dépenses de santé et d'éducation, les services sociaux les plus universels et les plus populaires. De la même façon, les revenus des retraités les plus pauvres ont augmenté. Tout cela suggère que le projet de la social-démocratie d'après-guerre n'a pas été totalement abandonné. Cependant, il est clair que la politique actuelle du gouvernement est très différente de la politique prônée par le parti travailliste dans les années 1970 et 1980.

---

## R É S U M É

---

*Le gouvernement Blair s'est engagé à mener à bien un programme de réforme et de modernisation de la politique sociale. L'article examine cette « troisième voie », en particulier dans le domaine de la défense des revenus et de la sécurité sociale. Il montre comment la stratégie sociale démocrate traditionnelle a été redéfinie et souligne la façon dont le gouvernement a combiné des éléments empruntés à la gauche et à la droite pour mettre en place sa nouvelle approche.*