

CHAPITRE 7

LE ROYAUME-UNI, RÉFÉRENCE POUR LE NÉOLIBÉRALISME EN ACTE

Le Danemark présente une certaine exemplarité lorsqu'il s'agit d'évoquer le cercle vertueux de la flexicurité ; il en est de même pour le Royaume-Uni, mais pour une autre exemplarité, celle de l'inflexion néolibérale qui donne la primauté à la régulation du marché dans la structuration du modèle de développement économique. D'où la référence, pour le premier cas, à une Ésm, et, pour le second, à une Élm. La distinction n'est pas nouvelle en soi, ce qui est remarquable, c'est que la période actuelle est l'occasion, dans chacun des cas, de s'appuyer sur ses propres lignes de force pour redéfinir les compromis institutionnalisés.

Ainsi, le Royaume-Uni apparaîtra exemplaire pour ce qui est de la flexibilité qui trouve son point d'ancrage dans les vertus du marché et qui n'est que secondairement relayée par des formes publiques d'intervention. Ces formes publiques seront subordonnées à une complémentarité définie d'abord en intériorisant les impératifs des acteurs privés. Dis autrement, les rigidités institutionnelles associées à l'intervention publique seront combattues, tout autant que la démarche disciplinaire, voire punitive dans l'intervention sociale auprès des populations sera valorisée. C'est ce bouclage, qui se présente dans un tout autre ordre que ce que nous avons vu précédemment, qui va être mettre en lumière.

L'ÉTHIQUE DU TRAVAIL SANS LES VERTUS DE LA REDISTRIBUTION DE LA RICHESSE

On a vu précédemment que l'identification du Royaume-Uni aux pays d'Élm n'avait rien de superficiel : toute une série de manifestations donnent consistance à cette qualification. On constate une mise en cohérence des institutions et des pratiques qui a certes quelques avantages, mais qui est également associée à des manifestations que l'on juge généralement négatives. En particulier, les dimensions reliées à l'inclusion sociale et, plus spécifiquement, à l'inégalité, à la pauvreté et à l'exclusion, témoignent de carences souvent assez lourdes. Mais, en même temps, elles sont plutôt parties des effets presque inévitables aux avantages d'une retenue de l'investissement public dans la régulation sociale.

Une image en demi-teintes

La croissance de la richesse, eu égard à la population, est parmi l'une des plus élevée au cours des vingt dernières années du dernier siècle (1980-2000), en comparaison aux pays européens et nord-américains. Le taux de croissance n'est pas différent de celui de la période antérieure (1960-1980), alors que pour cette période il était particulièrement faible. Cela signifie que le Royaume-Uni a maintenu un taux de croissance assez stable durant quatre décennies, mais qu'il se particularise dans cette stabilité, alors que la plupart des pays ont connu un affaiblissement appréciable du taux de croissance de l'économie de 1980 à 2000. Par ailleurs, la croissance de la productivité du travail est assez moyenne (nous l'avons vue précédemment). Autre donnée qui peut impressionner, c'est la présence d'un taux de chômage assez faible en comparaison au début des années 2000, bien que la croissance de l'emploi de 1990 à 2002 soit modérée (eu égard aux pays d'Élm), mais tout même

supérieure à ce que connaissent des pays tels le Danemark, la Finlande, l'Allemagne ou la Suède.

Tableau 7.1
Indicateurs de performance économique

	Most recent Gini coefficients for disposable household income	GDP/capita in US\$ at PPPs, 2002	Annual real GDP/capita growth, 1960-80	Annual real GDP/capita growth, 1980-2000	Exports in percent of GDP, 2000	Average unemployment rates, 2000-03	Annual employment growth, 1990-2002
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
SMEs	.257	28,883	3.1%	1.9%	48.2	5.5%	0.5%
Austria	.266	28,872	3.7	2.0	50.1	4.0	0.9
Belgium	.250	27,716	3.6	2.0	86.3	7.3	0.5
Denmark	.236	29,328	2.7	1.7	43.8	4.8	0.2
Finland	.247	26,478	3.7	2.4	42.9	9.3	-0.4
Germany	.264	25,917	3.1	1.6	33.7	8.4	-0.2
Netherlands	.248	29,009	2.9	1.9	67.2	3.0	2.0
Norway	.251	35,482	3.7	2.5	46.6	3.9	1.1
Sweden	.252	27,209	2.7	1.6	47.2	5.3	-0.5
Switzerland	.307	29,940	2.1	1.0	46.4	3.2	0.7
LMEs	.330	29,483	2.5	2.3	40.0	5.6	1.7
Australia	.311	28,068	2.5	1.9	22.9	6.4	1.5
Canada	.302	30,303	3.2	1.5	45.9	7.3	1.4
Ireland	.325	32,646	3.5	4.7	94.9	4.3	3.5
New Zealand		21,783	1.4	1.3	36.7	5.3	2.0
United Kingdom	.345	27,976	2.0	2.0	28.1	5.1	0.5
United States	.368	36,121	2.1	2.1	11.2	5.1	1.2
France	.288	27,217	3.5	1.6	28.7	9.0	0.6
Italy	.333	25,568	4.0	1.8	28.4	9.4	0.6
Japan		26,954	6.0	2.3	10.8	5.1	0.3

Sources: (1) Luxembourg Income Study: www.lisproject.org/keyfigures/ineqtable.htm, November 2004. (2) OECD, *Main Economic Indicators*, May 2004, 252-55. (3) OECD, *National Accounts*, 2000, vol. 1. (4) OECD, *Historical Statistics*, 2001, 48. (5) OECD, *Historical Statistics*, 2001, 71. (6) OECD, *Employment Outlook*, 2004, 293. (7) OECD, *Historical Statistics*, 2001, 31, and *Main Economic Indicators*, September 2004, 17.

Note: Gini coefficients refer to 1997-2000 except for Denmark (1992), Switzerland (1992), Australia (1994) and France (1994).

Source: Pontusson, Jonas, *Inequality and prosperity: social Europe vs. liberal America*, N.Y., Cornell University Press, 2005, p. 5

Par contre, on ne peut ignorer que le Royaume-Uni est un pays fortement inégalitaire et que la richesse par habitant en 2002 est l'une des moins élevées parmi les dix-huit pays comparables. D'ailleurs, un coup d'œil rapide sur quelques indicateurs sociaux permet de constater que le Royaume-Uni n'a pas un bilan impressionnant aux plans de l'inégalité et de la pauvreté. La pauvreté (définie à moins de 60 % de la médiane du revenu net) est très élevée en termes relatifs, ce qui associe

d'assez près ce pays aux pays d'Europe du Sud. C'est aussi une pauvreté qui tend assez fortement à s'inscrire dans la durée (en termes de persistance). De plus, l'inégalité est plutôt forte et il est particulièrement remarquable que le pourcentage d'enfants ainsi que d'adultes vivant dans une famille sans emploi soit aussi élevé. Par contre, le chômage de longue durée est particulièrement faible.

Tableau 7. 2
Indicateurs de cohésion sociale de l'Union européenne

	At risk of poverty (2001) ^a	Persistent poverty (2001) ^b	Income inequality (2001) ^c	Children living in jobless households (2003) ^d	Adults living in jobless households (2003) ^e	Long-term unemployment (2002) ^f	Early school-leavers (2003) ^g
EU 15	15	9	4.4	9.8	9.6	3.0	18.1
Ireland	21	13	4.5	<i>10.8</i>	8.5	1.3	12.1
Portugal	20	15	6.5	5.1	5.3	1.8	41.1
Greece	20	14	5.7	4.5	9.0	5.1	15.3
Italy	19	13	4.8	7.0	9.7	5.3	24.6
Spain	19	10	5.5	6.1	7.2	3.9	29.8
UK	17	10	4.9	17.0	10.9	1.1	16.7
France	15	9	4.0	9.3	<i>10.4</i>	2.8	13.3
Belgium	13	7	4.0	<i>13.8</i>	<i>14.2</i>	3.5	<i>12.4</i>
Luxembourg	12	9	3.8	2.8	6.3	0.8	<i>17.0</i>
Austria	12	7	3.5	4.4	7.5	0.8	9.5
Germany	11	6	3.6	9.3	<i>10.0</i>	4.0	12.6
Finland	11	6	3.5	n/a	n/a	2.3	9.9
Denmark	11	5	3.1	n/a	n/a	0.9	10.0
Netherlands	11	5	3.8	7.2	8.1	0.7	15.0
Sweden	10	n/a	3.4	n/a	n/a	1.0	9.0

^a Individuals with equivalent net income below 60% of national median.

^b Individuals with income below 60% of national median in current year and in two or three of preceding three years.

^c Quintile share ratio of equivalent disposable income.

^d Share of population aged 0–17 living in households where no one is working.

^e Share of population aged 18–59 living in households where no one is working (excluding those in households consisting solely of students aged 18–24).

^f Unemployed over one year (as percentage of total active labour force).

^g Proportion of 18–24 year olds with lower secondary education not in full-time education or training.

Note: Figures in italics are provisional.

Source: Eurostat. www.europa.eu.int, 10 February 2004.

Source : Hills, John, *Inequality and the state*, Oxford/New York, Oxford University Press, 2004, p.59

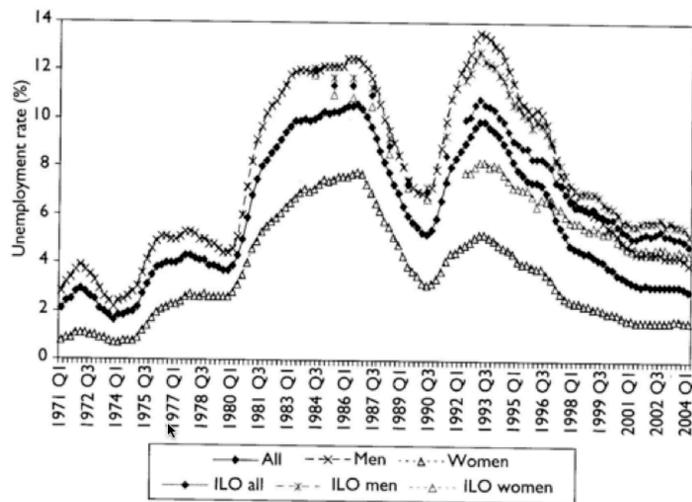
Nous reviendrons sur ces éléments, mais ces remarques générales conduisent à parler du marché du travail.

Ce rapport résulte d'une subvention obtenue du programme Actions concertées du FQRSC, dans le cadre de l'Action concertée « Pauvreté et exclusion sociales » mené en partenariat avec : Ministère des Affaires municipales et des Régions (MAMR), Fondation Lucie et André Chagnon, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS), Ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), Société d'habitation du Québec (SHQ).

Un marché du travail actif après de grandes difficultés

Le marché du travail, compris sous l'angle du chômage, connaît de très grandes difficultés au cours des années Thatcher, puis, après une accalmie, éprouve de nouveau une exacerbation de la crise de l'emploi au début des années 1990. Avant l'arrivée du gouvernement Blair (1997), la situation se redresse, ce qui est confirmé par la suite, si bien que, depuis 1993, le taux de chômage fléchit constamment pour se situer à près de 5 %.

Figure 7. 1
Taux de chômage au Royaume-Uni,
basés sur les prestataires de chômage et sur la définition du Bureau
international du travail



Source: National Statistics (www.statistics/statbase/tsdlistfiles.asp)

Source : McKnight, Abigail, « Employment: tackling poverty through 'work for those who can' », in *A More Equal Society? New Labour, poverty, inequality and exclusion*, John Hills et Kitty Stewart (dir.), Bristol, Policy Press, 2005, p. 28.

Cette évolution est remarquable. Il est vrai qu'une tendance à la diminution du chômage s'enclenche un peu partout au début

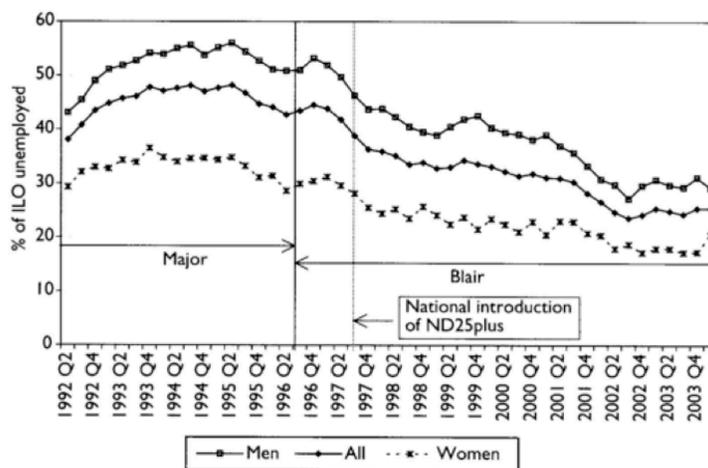
des années 1990, mais, de façon particulière, cette tendance est plus précoce au Royaume-Uni, la diminution suit un rythme plus rapide et la trajectoire ne se dément pas, si bien qu'alors que vers le début des années 2000, il y a une pause, voire un retour vers la hausse dans certains pays, le Royaume-Uni confirme la contraction du chômage.¹

On doit considérer cependant que le « véritable » taux de chômage au Royaume-Uni est sans doute supérieur à celui mesuré par le Bureau international du travail, car de nombreux travailleurs découragés échappent aux statistiques sur le chômage et apparaissent dans les statistiques de « maladie ». Au tournant des années 2000, sur les quinze pays de l'Union européenne, le Royaume-Uni enregistre le taux d'absence pour maladie le plus élevé au sein de la population en âge de travailler, avec une proportion de 7 %, contre seulement 2,1 % en Allemagne et 0,3 % en France. Si on devait ajouter aux chômeurs « officiels » les personnes « malades », mais en âge de travailler, le Royaume-Uni arriverait, dans le classement du nombre total de chômeurs, au troisième rang de l'Union européenne à quinze, derrière la Finlande et l'Espagne.²

¹ Grivel, Nicolas, Nathalie Georges et Dominique Méda, *Les prestations et services d'accompagnement des demandeurs d'emploi: Comparaisons internationales Suède, Pays-Bas, Royaume-Uni*. Paris: Centre d'étude de l'emploi, 2007. p.4

² Gordon, David et Eldin Fahmy, « La pauvreté et l'exclusion sociale en Grande-Bretagne », *Économie et statistique*, vol. 383-385, 2005, p.110.

Figure 7. 2
Part des chômeurs de 25 à 49 ans
qui ont été en chômage depuis un an ou plus



Source: Labour Force Survey, National Statistics (www.statistics/statbase/tsdlistfiles.asp)

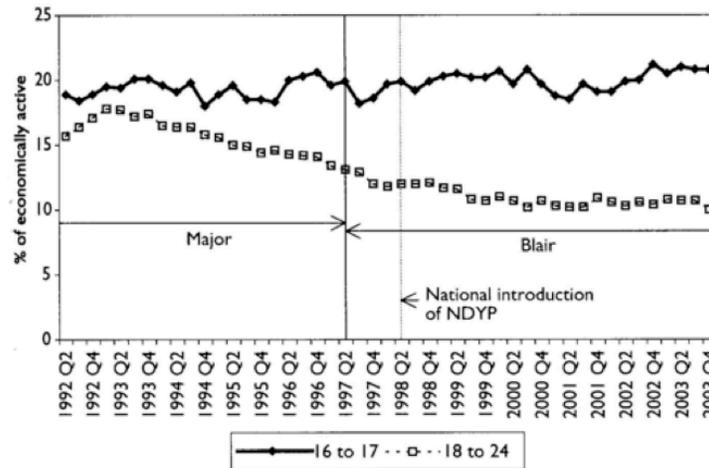
Source : McKnight, Abigail, « Employment: tackling poverty through 'work for those who can' », in *A More Equal Society? New Labour, poverty, inequality and exclusion*, John Hills et Kitty Stewart (dir.), Bristol, Policy Press, 2005, p. 36.

Le chômage de longue durée (12 mois et plus) a beaucoup diminué et se compare très avantageusement aux pays européens : alors qu'il est de 3,3 % pour l'Union européenne (des 15, en 2002), il n'est plus qu'à 1,1 % au Royaume-Uni. Ajoutons que le chômage de longue durée a diminué de plus de 75 % entre 1997 et 2003.³ Un regard panoramique permet de souligner qu'avant le gouvernement Blair, la part des travailleurs de 25 à 49 ans, qui étaient en situation de chômage de longue durée, variait dans une marge assez serrée. Les hommes étaient nettement plus touchés que les femmes. Depuis l'introduction du *New Deal 25 plus* par le gouvernement Blair, il y a un très net mouvement à la baisse et l'écart entre les hommes et les femmes

³ Hills, John, *Inequality and the state*, Oxford/New York, Oxford University Press, 2004, p.221

sur ce registre s'est resserré très sérieusement. Cela permet de
 suggérer l'impact de que telles mesures peuvent avoir sur
 l'évolution de la situation.

Figure 7. 3
Tendance des taux de chômage pour les jeunes travailleurs



Source: Labour Force Survey, National Statistics (www.statistics/statbase/tsdlistfiles.asp)

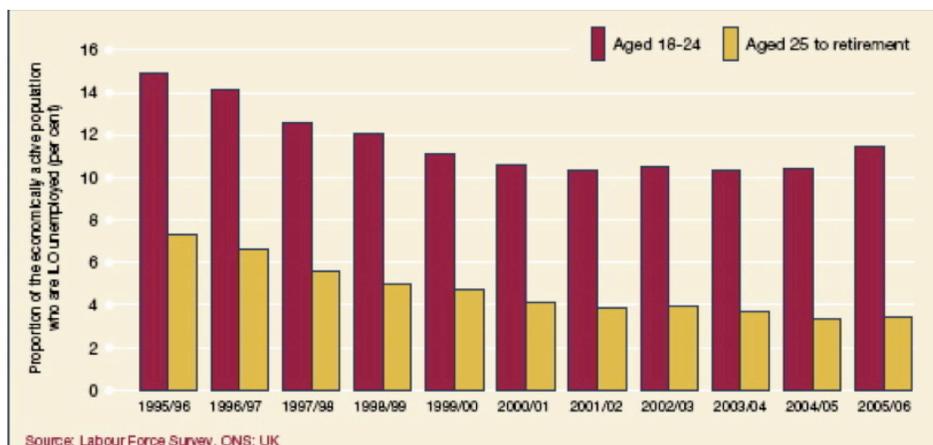
Source : McKnight, Abigail, « Employment: tackling poverty through 'work for those who can' », in *A More Equal Society? New Labour, poverty, inequality and exclusion*, John Hills et Kitty Stewart (dir.), Bristol, Policy Press, 2005, p. 33.

Le chômage touche très différemment les strates d'âge de la population active. Alors que les taux de chômage des jeunes, soit de 16 et 17 ans ou de 18 à 24 ans étaient assez comparables au début des années 1990, à 17 ou 18 %, l'écart entre les taux de ces deux strates d'âge se creuse dans la mesure où le taux de chômage pour les plus jeunes est confirmé à la hausse, tandis que le taux de la catégorie 18 à 24 ans connaît une pente descendante assez nette. Au début des années 2000, il y a un écart de près de 10 points de pourcentage. Cela dit, dans l'ensemble, le chômage est surtout concentré sur la strate d'âge des jeunes, soit de 18 à 24 ans (ici on fait abstraction des 16 et

Ce rapport résulte d'une subvention obtenue du programme Actions concertées du FQRSC, dans le cadre de l'Action concertée « Pauvreté et exclusion sociales » mené en partenariat avec : Ministère des Affaires municipales et des Régions (MAMR), Fondation Lucie et André Chagnon, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS), Ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), Société d'habitation du Québec (SHQ).

17 ans) : l'écart est particulièrement important avec les 25 ans et plus, et il s'approfondit. En somme, le taux de chômage des jeunes a diminué de 25 % au cours de la dernière décennie, mais ce taux reste trois fois celui du taux le chômage des travailleurs plus âgés.

Figure 7. 4
Taux de chômage pour les jeunes travailleurs
et pour les travailleurs plus âgés, Royaume-Uni

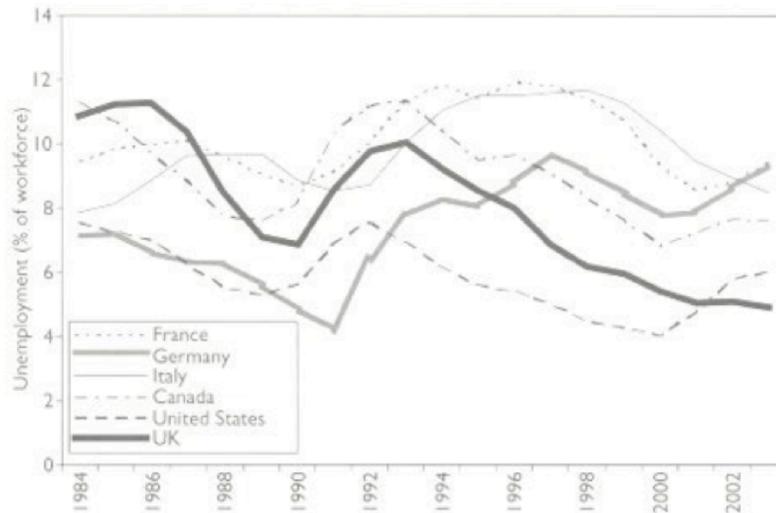


Source: Labour Force Survey, ONS; UK

Source : Palmer, Guy, Tom MacInnes et Peter Kenway, *Monitoring poverty and social exclusion 2006*. York: New Policy Institute, 2006, p. 59.

Si on prend un peu de recul, on constate que l'évolution du chômage distingue le Royaume-Uni de plusieurs pays grandes économies. Sauf pour les États-Unis, les différents pays ont connu des années 1990 particulièrement préoccupantes au plan du chômage, leur situation devenant désavantageuse par rapport au Royaume-Uni, et n'ont pas eu une récupération à la hauteur de ce dernier pays.

Figure 7.5
Taux de chômage standardisés pour certains pays de l'OCDE



Notes: 2003 data for UK and Italy are for Q3 and are provisional.
Source: OECD Main Economic Indicators, 2004

Source: Stewart, Kitty, « Changes in poverty and inequality in the UK in international context », in *A More Equal Society? New Labour, poverty, inequality and exclusion*, John Hills et Kitty Stewart (dir.), Bristol, Policy Press, 2005, p. 304.

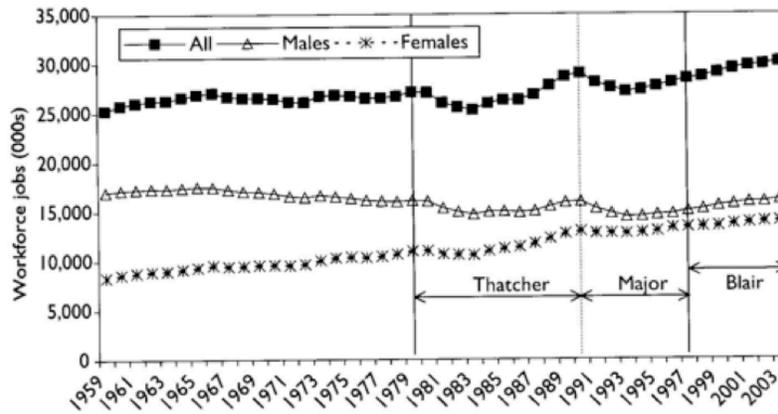
Une population orientée vers le marché du travail

Le taux d'emploi est très élevé. Si au Danemark il était de 75,9 % (en 2005), au Royaume-Uni il est à quelque 74,8 % (en 2003).⁴ Ce fort taux s'accompagne d'une augmentation caractérisée des femmes chef de famille monoparentale (on passe de 44 à 54 % de 1996 à 2002). Le taux d'emploi reste plus élevé chez les hommes que chez les femmes, étant de 78 %

⁴ Hills, John, *Inequality and the state*, Oxford/New York, Oxford University Press, 2004, p.221.

comparativement à 70 %.⁵ D'autres données mettent en relief que le taux d'emploi du parent de famille monoparentale a augmenté de 11,3 points de pourcentage de 1997 à 2006, pour atteindre 56,6 %. Cette évolution semble liée aux politiques gouvernementales mises en œuvre, avec le *New Deal Lone Parent* et le crédit fiscal.⁶

Figure 7. 6
 Évolution des emplois totaux par sexe, Royaume-Uni



Source: National Statistics (www.statistics/statbase/tsdlistfiles.asp)

Source : McKnight, Abigail, « Employment: tackling poverty through 'work for those who can' », in *A More Equal Society? New Labour, poverty, inequality and exclusion*, John Hills et Kitty Stewart (dir.), Bristol, Policy Press, 2005, p. 31.

D'autres estimations, qui diffèrent sur les chiffres exacts déjà cités mais qui sont dans le même ordre de grandeur, permettent de situer le Royaume-Uni dans le cadre européen. Le taux d'emploi du Royaume-Uni est le quatrième plus élevé dans l'Union européenne des 25, à 71,7 %, étant déjà supérieur à la

⁵ Bailey, Nick, « Does work pay? Employment, poverty and exclusion from social relations », in *Poverty and Social Exclusion in Britain: The millenium survey*, David Gordon, Ruth Levitas et Christina Pantazis (dir.), Bristol, Policy Press, 2006, p.167.

⁶ Royaume-Uni. *UK National Report on Strategies for Social Protection and Social Inclusion 2006-2008*. London: Ministry of Labour & Social Affairs, 2006, ch 2 annex 3, p.36.

- 334 *De la pauvreté à l'exclusion sociale : les pouvoirs publics interpellés*
 Gérard Boismenu et al., Étude déposée au Fonds québécois de recherche sur la société et la culture, Montréal, Centre d'excellence sur l'Union européenne, Centre de recherche sur la politique et le développement social, janvier 2009, 611 pages.

cible identifiée pour 2010 par la Stratégie de Lisbonne. Parallèlement, ce pays se situe également au-delà pour deux autres objectifs : avec 65,9 % de taux d'emploi pour les femmes, il dépasse l'objectif de 60 %, et avec 56,9 % pour les travailleurs âgés, il se situe clairement au-dessus des 50 % visés.⁷

Tableau 7. 3
Taux d'activité de la population de 15 à 64 ans
en pourcentage de la population

	Total		Male		Female	
	UK	EU	UK	EU	UK	EU
2005	75.3	70.2	81.9	77.8	68.8	62.5
1998	75.4	68.0	83.2	77.4	67.4	58.7

Source : Royaume-Uni. *UK National Report on Strategies for Social Protection and Social Inclusion 2006-2008*. London: Ministry of Labour & Social Affairs, 2006, annex 1.1, p.19.

Évidemment, les données agrégées dissimulent des variations assez marquées selon le statut familial des personnes. Pour mémoire, on peut consulter le tableau témoignant de ces disparités. Mais il reste que dans l'ensemble de taux d'emploi est particulièrement élevé.

⁷ Royaume-Uni. *UK National Report on Strategies for Social Protection and Social Inclusion 2006-2008*. London: Ministry of Labour & Social Affairs, 2006, p.6.

Tableau 7. 4
Taux d'emploi par statuts familiaux, Royaume-Uni, 2004

Family status*	London %	Rest of UK %
Women without children	75	77
Women with children	54	68
Men without children	81	82
Men with children	86	91
Female lone parent	41	55
Mother in couple	61	72
Male lone parent	Data not available	64
Father in couple	86	91

Source: Annual Population Survey/Greater London Authority Data Management and Analysis.

*Note: Excludes full-time students.

Source : Harker, Lisa, *Delivering on Child Poverty: What would it take?*. London: Secretary of State for Work and Pensions, 2006, p. 44.

Le taux d'emploi des populations immigrantes est généralement inférieur au taux global mais il est, là aussi, en nette progression, passant de 56 % à 60,6 % de 1998 à 2006. Pour les Indiens et les Noirs des Caraïbes, les taux sont supérieurs (70,2 % et 67,8 %), alors qu'ils sont nettement inférieurs (au moins 25 points de pourcentage) pour les minorités pakistanaise et bengalie et rien ne semble montrer que la situation se corrige.⁸ Cela ne met donc pas à l'abri le Royaume-Uni de la question de la pauvreté et de l'exclusion eu égard au populations immigrées. Rappelons pour terminer que le taux d'emploi pour les personnes handicapées est nettement inférieur, mais il progress au cours des dernières années (47,7 % en 2006).

⁸ Royaume-Uni. *Opportunity for all - Eighth Annual Report 2006: Strategy document*. London: Department for Work and Pensions, 2006, p.39; Royaume-Uni. *UK National Report on Strategies for Social Protection and Social Inclusion 2006-2008*. London: Ministry of Labour & Social Affairs, 2006, ch 2 annex 3, p.36.

Quelques grands points d'accrochage

Les carences de formation de la main-d'œuvre constituent un écueil de poids pour l'insertion au marché du travail de franges importantes de la population. On estime que 40 % des parents seuls prestataire de sécurité du revenu (*Income Support*) n'ont pas de formation et que 1,2 million de parents ont un emploi peu qualifié.⁹

La chose n'est pas nouvelle, car au tournant des années 2000, on considérait qu'une proportion significative de jeunes (24 ans et moins) n'était pas suffisamment qualifiée pour la majorité des emplois disponibles. Il est possible d'affirmer aujourd'hui qu'il y a décalage entre la demande pour de la main-d'œuvre qualifiée et semi-qualifiée et l'offre de travail disponible. Cela est encore plus aigu pour les jeunes qui entrent sur le marché du travail.¹⁰ Encore récemment, un groupe de travail gouvernemental¹¹ posait la question dans des termes non-équivoques :

« Problems for young people are exacerbated by an employment market characterised by the need for increasingly high level skills, particularly social skills. Employers now want staff who are good at teamwork, communication and negotiation. These are precisely the skills developed in good home environments which may be lacking for the most excluded children and young people. »

Il n'est pas surprenant non plus de constater que les personnes retournant au travail après avoir été en chômage ont tendance à entrer dans les sections du marché du travail les moins stables. Plusieurs chômeurs se trouvent rapidement un emploi, mais ils

⁹ Harker, Lisa, *Delivering on Child Poverty: What would it take?*. London: Secretary of State for Work and Pensions, 2006, p. 36.

¹⁰ Trickey, Heather et Robert Walker, « Steps to Compulsion Within British Labour Market Policies », in *'An offer you can't refuse' : workfare in international perspective*, Ivar Lodemel et Heather Trickey (dir.), Bristol, Policy Press, 2001, p. 183.

¹¹ Royaume-Uni. *Reaching Out: Progress on Social Exclusion*. London: Cabinet Office - Social Exclusion Task Force, 2007, p. 6.

sont destinés surtout à des emplois peu qualifiés, à court terme et mal payés.¹²

Par ailleurs, un nombre disproportionné d'individus ayant expérimenté un chômage pour une longue période sont âgés de 55 ans et plus. Les estimations permettent d'avancer que la majorité des individus devenant chômeurs après cet âge ont peu de chances de retourner au travail.¹³

Certaines catégories sociales éprouvent des difficultés à s'insérer, à se maintenir et à progresser sur le marché du travail. On pense aux handicapés, aux parents seuls, aux minorités ethniques, aux personnes âgées de 50 ans et plus et finalement aux travailleurs sans qualifications. Or, le taux d'emploi a progressé partout sauf dans un cas significatif : le manque de qualification est une sanction particulièrement lourde. Alors qu'il y a un rattrapage dans le taux d'emploi presque partout dans ces cas de figure, les personnes avec peu ou pas de qualification voient leur situation s'aggraver : le taux d'emploi est passé de 51,7 % en 1997 à 49,4 % en 2006.¹⁴ Cette évolution reflète le changement dans la nature de l'économie et est un signal de l'augmentation de la difficulté d'insertion professionnelle pour les personnes peu ou sous-qualifiées.¹⁵

¹² Trickey, Heather et Robert Walker, « Steps to Compulsion Within British Labour Market Policies », in *'An offer you can't refuse' : workfare in international perspective*, Ivar Lodemel et Heather Trickey (dir.), Bristol, Policy Press, 2001, p.182.

¹³ Trickey, Heather et Robert Walker, « Steps to Compulsion Within British Labour Market Policies », in *'An offer you can't refuse' : workfare in international perspective*, Ivar Lodemel et Heather Trickey (dir.), Bristol, Policy Press, 2001, p.183.

¹⁴ Royaume-Uni. *Opportunity for all - Eighth Annual Report 2006: Strategy document*. London: Department for Work and Pensions, 2006 p.39.

¹⁵ Royaume-Uni. *Reaching Out: Progress on Social Exclusion*. London: Cabinet Office - Social Exclusion Task Force, 2007, p. 17.

- 338 *De la pauvreté à l'exclusion sociale : les pouvoirs publics interpellés*
Gérard Boismenu et al., Étude déposée au Fonds québécois de recherche sur la société et la culture, Montréal, Centre d'excellence sur l'Union européenne, Centre de recherche sur la politique et le développement social, janvier 2009, 611 pages.

UNE RICHESSE SÉLECTIVE

Le travail occupe une place centrale, mais il n'est pas garant d'une distribution de la richesse qui comble les écarts entre les catégories sociales, ni de réduction de la pauvreté. Il y a un quasi phénomène de décrochage entre la participation au marché du travail et la distribution de la richesse, et cela est rendu possible par les conditions de régulation des relations de travail et par la place spécifique occupée par les instances publiques dans la répartition de la richesse et dans la sphère du travail. Cela dit, il reste vrai que le changement de la situation de l'emploi est responsable de l'évolution favorable de la pauvreté : entre 1996-1997 et 2000-2001, il y a eu une diminution de la pauvreté de 1,3 % et une diminution dans la pauvreté des enfants de 2,3 % qui peut être attribuable au changement de la situation de l'emploi.¹⁶ Mais ce qui est frappant c'est la piètre évolution de l'inégalité sociale des ressources et l'état de la pauvreté au Royaume-Uni, surtout si on compare cette situation à celle des pays similaires.¹⁷

Une inégalité impénitente

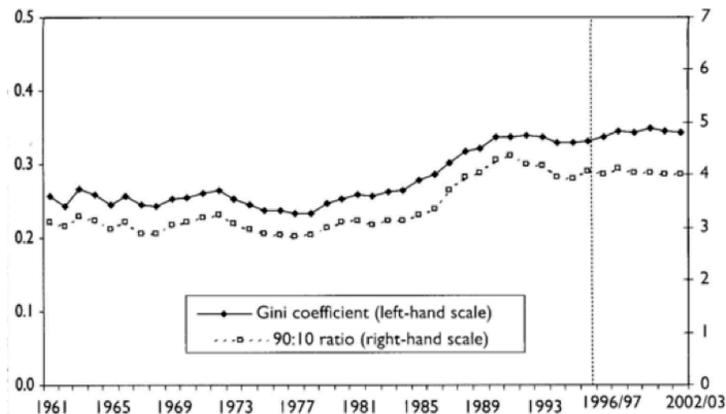
L'inégalité des revenus est particulièrement forte lorsqu'on prend en compte les pays comparables, nous l'avons vue. Cela est conséquent avec les caractéristiques des pays d'Élm, d'où une distance assez nette avec les pays d'Europe continentale, mis à part les pays d'Europe du Sud.

¹⁶ Sutherland, Holly, T. Shefton et David Piachaud, *Poverty in Britain: The Impact of Government Policy since 1997*, York, Joseph Rowntree Foundation, 2003, p.13.

¹⁷ Becker, Saul, « 'Security for those who cannot': Labour's neglected welfare principle », in *Understanding social security : issues for policy and practice*, Jane Millar (dir.), Bristol, Policy Press, 2003, p. 111; Gordon, David et Eldin Fahmy, « La pauvreté et l'exclusion sociale en Grande-Bretagne », *Économie et statistique*, vol. 383-385, 2005, p.113.

Que l'on considère le coefficient Gini ou la « distance économique » entre les mieux et les plus mal nantis, ces indices témoignent d'un accroissement de l'inégalité dans la distribution de la richesse jusqu'au tournant des années 1990, puis d'une quasi-stagnation, avec un plateau. Malgré l'évolution des courbes, il est utile de souligner que cette relative stagnation cache un phénomène bipolaire inversé. Les moins nantis — le premier décile (soit le 10) — reçoivent une part de plus en plus faible des revenus totaux, alors que la catégorie des très bien nantis — le dixième décile (soit le 90) — canalise une part toujours plus grande de la richesse.

Figure 7. 7
Mesures de l'inégalité de revenu, en termes de Coefficient Gini et de « distance économique », Royaume-Uni, 1961 à 2002-2003



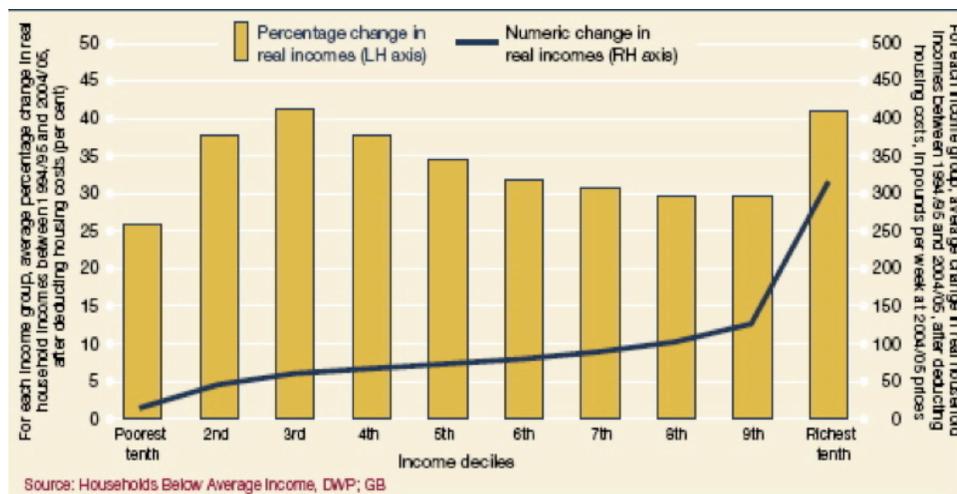
Note: Based on equivalised household incomes before housing costs.
Source: Using data from an updated version of the Institute for Fiscal Studies Inequality Spreadsheet, which is available on the IFS website (www.ifs.org.uk/inequalityindex.shtml). Based on HBAI dataset

Source : Sefton, Tom et Holly Sutherland, « Inequality and poverty under New Labour », in *A More Equal Society? New Labour, poverty, inequality and exclusion*, John Hills et Kitty Stewart (dir.), Bristol, Policy Press, 2005, p. 235.

Ce phénomène est particulièrement bien illustré lorsqu'on prend en compte la dernière décennie (1995-2005) et que l'on met en relief la variation des revenus selon les différents groupes

de revenu. Force est de constater que les personnes les moins
 nanties ont connu la croissance la plus faible du revenu net,
 alors qu'à l'opposé, c'est le groupe des plus fortunés qui a eu la
 croissance la plus forte.

Figure 7. 8
Changement du revenu réel des ménages selon les groupes de revenu,
Royaume-Uni, 1994/1995 - 2004/2005



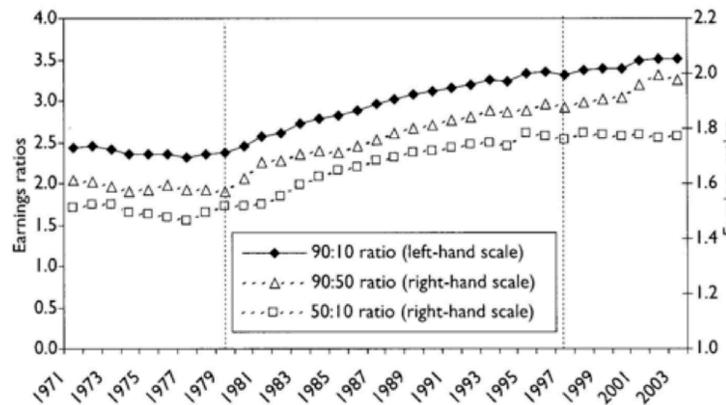
Source : Palmer, Guy, Tom MacInnes et Peter Kenway, *Monitoring poverty and social exclusion 2006*. York: New Policy Institute, 2006, p. 34.

Cette croissance de l'inégalité des ressources a pour source
 l'évolution de la rémunération du travail. En cela, la remarque
 générale faite auparavant se confirme, à savoir que l'inégalité est
 liée à une série de variables maîtresses, parmi lesquelles la
 rémunération salariale. Or, l'évolution des salaires versés aux
 travailleurs (hommes) au cours des années va dans le sens d'un
 accroissement de la « distance économique » entre les plus hauts
 salariés et les plus bas, mais on constate aussi que les plus hauts
 salariés connaissent une progression nettement plus avantageuse
 que celle des salariés au milieu de l'échelle. Cela fait en sorte que
 l'écart entre ces derniers et les plus faible salariés s'est stabilisé

Ce rapport résulte d'une subvention obtenue du programme Actions concertées du
 FQRSC, dans le cadre de l'Action concertée « Pauvreté et exclusion sociales » mené
 en partenariat avec : Ministère des Affaires municipales et des Régions (MAMR),
 Fondation Lucie et André Chagnon, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale
 (MESS), Ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), Société d'habitation du
 Québec (SHQ).

depuis la venue du gouvernement Blair. Cela dit, pour ce dernier, l'égalité ce n'est pas l'égalité de revenu ou de conditions de vie, mais plutôt l'égalité des chances de s'accomplir et l'égalité d'accès à la connaissance.¹⁸

Figure 7. 9
Changement dans la distribution des salaires aux travailleurs (hommes) de 1971 à 2003, Royaume-Uni



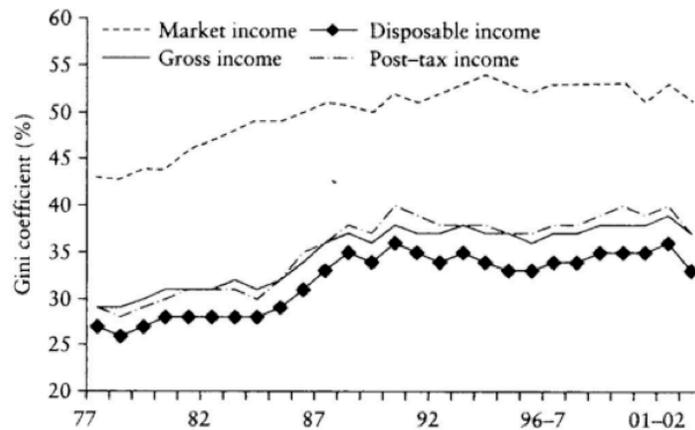
Source : Sefton, Tom et Holly Sutherland, « Inequality and poverty under New Labour », in *A More Equal Society? New Labour, poverty, inequality and exclusion*, John Hills et Kitty Stewart (dir.), Bristol, Policy Press, 2005, p. 241.

L'indice d'inégalité des revenus proposé par le coefficient Gini met en évidence une forte inégalité, toute comparaison faite. Il faut déjà noter que cet indice prend en compte le rôle redistributif de l'intervention publique, rôle qui n'est pas négligeable. Malgré l'intervention publique, qui vient atténuer l'importance de l'inégalité, les indices restent élevés ; quel que soit l'angle d'attaque, cette inégalité connaît une croissance majeure au cours des années 1980, puis a tendance à se stabiliser, surtout si on prend en compte l'effet combiné de

¹⁸ Ellison, Nick et Sarah Ellison, « Creating 'Opportunity for All'? New Labour, New Localism and the Opportunity Society », *Social Policy & Society*, vol. 5, n°3, 2006, p. 337-338.

l'intervention publique (fiscalité et transferts sociaux). À ce propos, l'effet de cette intervention est crucial, mais ne permet pas au Royaume-Uni de tenir une place avantageuse à ce chapitre en comparaison avec les pays d'Ésm nordique ou continentale.

Figure 7. 10
Indice d'inégalité du revenu des ménages en tenant compte de l'effet
des mesures fiscales et des transferts sociaux,
Royaume-Uni, 1977 à 2002=2003



Source : Hills, John, *Inequality and the state*, Oxford/New York, Oxford University Press, 2004, p. 91.

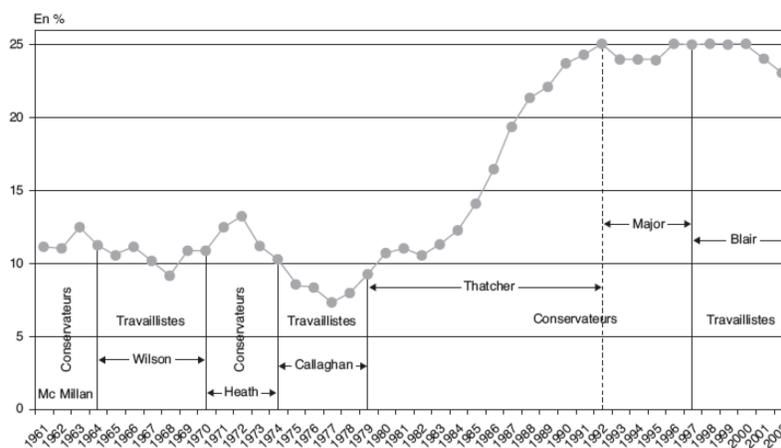
En somme, le Royaume-Uni se caractérise par une forte inégalité des revenus, qui ne tend pas à se résorber. Au plan de la distribution primaire des revenus comme au plan du revenu disponible, c'est-à-dire du revenu tenant compte de l'action des pouvoirs publics, l'inégalité connaît une progression tout en tendant à se stabiliser à des niveaux relativement élevés.

Une pauvreté tenace...

La pauvreté a connu une croissance remarquable au cours des années 1980, tendance aggravée sans doute par les politiques

néolibérales du gouvernement Thatcher. Avec le tournant des années 1990, on assiste à une certaine stabilisation du phénomène et ce n'est qu'une décennie plus tard que l'on entrevoit une atténuation du phénomène. En prenant pour seuil 50 % du revenu moyen, cette évolution se définit assez nettement. Cela dit, par la suite, le seuil de la pauvreté, définie en termes relatifs à 60 % du revenu disponible médian, sera retenu par souci de comparaison valable et systématique.

Figure 7. 11
Pourcentage de la population vivant avec moins de la moitié des revenus moyens (séries HBAI), Royaume-Uni, 1961-2002



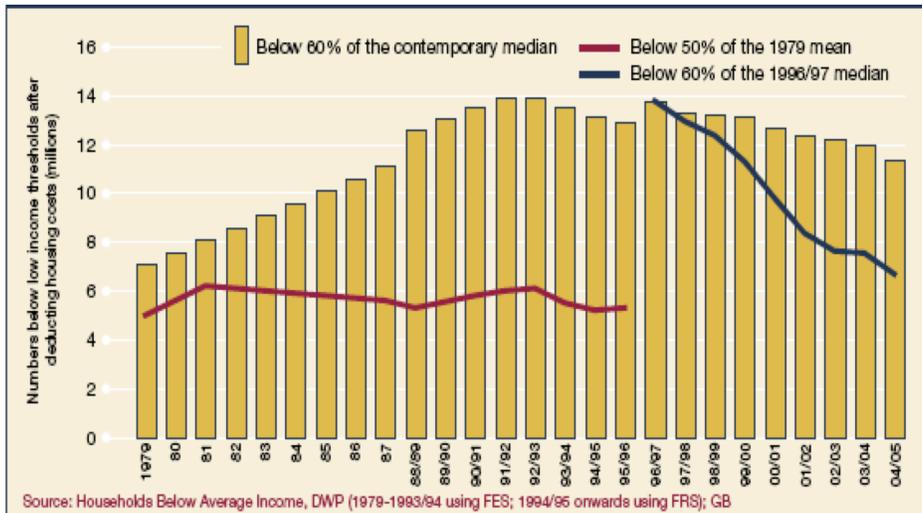
Lecture : le concept de revenu est entendu coût du logement déduit.
 Source : Goodman et Webb (1994) et DWP (2003).

Source : Gordon, David et Eldin Fahmy, « La pauvreté et l'exclusion sociale en Grande-Bretagne », *Économie et statistique*, vol. 383-385, 2005, p. 125.

Sur cette base, il n'y a qu'un faible glissement du taux de pauvreté chez les personnes en âge de travailler depuis 1996-1997. Il reste qu'en termes de personnes, la situation en 2004-2005 rappelle celle de 1987, mais touche toujours nettement plus de personne qu'au début des années 1980. On remarque également un tassement de la pauvreté de longue durée, comprise en termes de pauvreté durant trois des quatre années

précédentes.¹⁹

Figure 7. 12
Nombre de personnes sous le seuil de pauvreté relative, Royaume-Uni, 1979 à 2004-2005

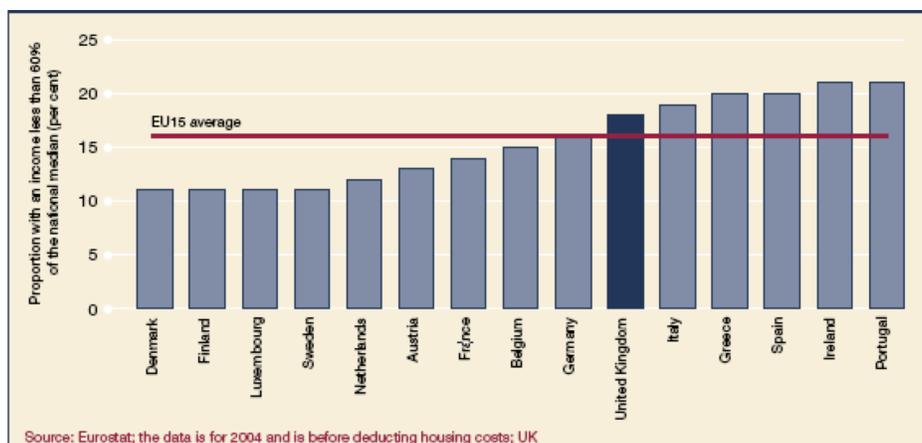


Source : Palmer, Guy, Tom MacInnes et Peter Kenway, *Monitoring poverty and social exclusion 2006*. York: New Policy Institute, 2006, p. 31.

Malgré cette embellie, la position relative du Royaume-Uni est très préoccupante, dans la mesure où ce pays se situe nettement au-dessus du niveau de pauvreté en Europe, sauf l'Europe du Sud et l'Irlande. Au plan de la pauvreté, comme de l'inégalité, le Royaume-Uni a un profil qui l'associe, quoique pour des raisons différentes, aux pays d'Europe du Sud. Les divers indicateurs retenus vont dans ce sens.

¹⁹ Royaume-Uni. *Opportunity for all - Eighth Annual Report 2006: Strategy document*. London: Department for Work and Pensions, 2006, p. 52.

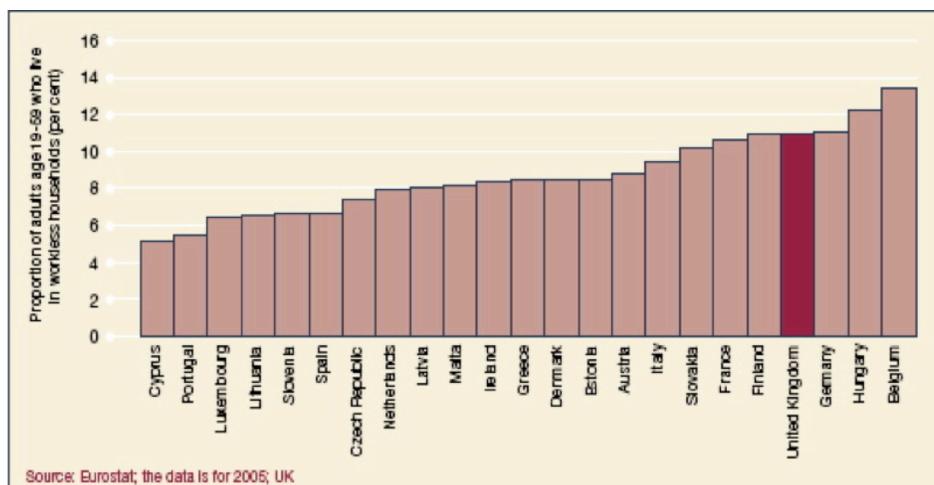
Figure 7. 13
Taux de pauvreté (60 % de la médiane du revenu des ménages) dans
les pays européens, 2004



Source : Palmer, Guy, Tom MacInnes et Peter Kenway, *Monitoring poverty and social exclusion 2006*. York: New Policy Institute, 2006, p. 31.

Mais qui font partie de ces personnes pauvres. Première remarque, qui permet de cerner cette question : même si la situation du chômage est dans l'ensemble bonne, il y a une proportion importante de la population en âge de travailler qui vit dans une famille sans emploi. Cela apparaît d'autant plus marquant lorsque l'on jette un regard européen sur le phénomène. Dix-neuf des 23 pays considérés ont une position plus favorable que le Royaume-Uni. Pour mémoire, le Danemark est à environ quatre points de pourcentage en dessous de la proportion du Royaume-Uni. En ce sens, la pauvreté est nettement tributaire de la couverture et du niveau de remplacement des prestations sociales pour les sans-emploi.

Figure 7. 14
Proportion des adultes en âge de travailler qui vivent dans un ménage sans emploi, pays européen, 2005



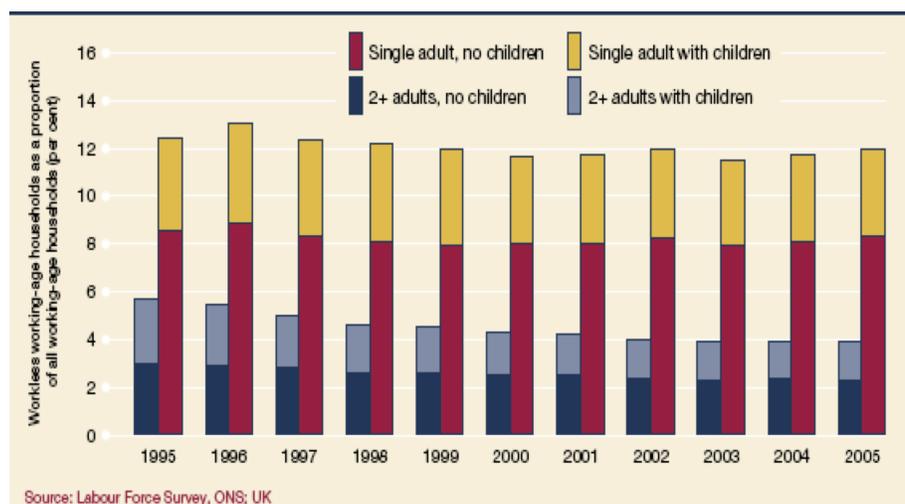
Source : Palmer, Guy, Tom MacInnes et Peter Kenway, *Monitoring poverty and social exclusion 2006*. York: New Policy Institute, 2006, p. 75.

Ce qui frappe pourtant c'est qu'environ la moitié des adultes en âge de travailler vivant dans un ménage de sans-emploi sont dans une situation de pauvreté. La propension à être pauvre est cinq fois moindre pour les adultes qui vivent dans un ménage où au moins l'une des personnes travaille. Dans ce dernier cas, le risque de pauvreté reste relativement plus important lorsque c'est seulement l'un des participants au ménage qui travaille et non les deux. Parallèlement, les ménages où la population est dite inactive (ni au travail, ni au chômage, mais soit parent seul, malade ou handicapé) sont le deuxième cas de figure le plus propice à la pauvreté.²⁰

²⁰ Kemp, Peter, Jonathan Bradshaw, Paul Dornan, Naomi Finch et Emese Mayhew, *Routes out of poverty. A research review*. Joseph Rowntree Foundation, 2004, p. 24 et s.

Depuis une dizaine d'années, la proportion des ménages composés de deux personnes en âge de travailler et qui sont sans emploi diminue régulièrement, alors que les ménages avec un seul adulte se maintiennent en proportion. Ce qui accroît la propension des personnes seules dans les ménages sans emploi à faire partie du contingent des personnes pauvres.

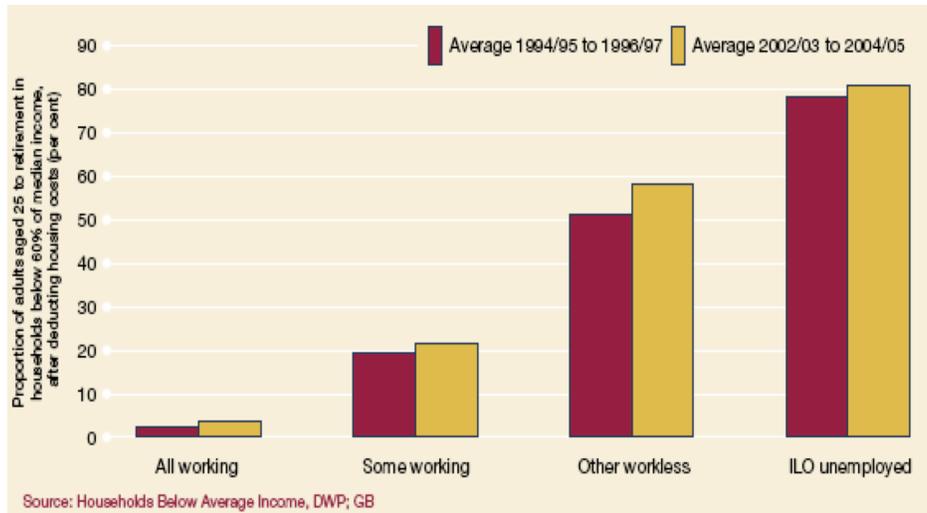
Figure 7. 15
Ménages en âge de travailler mais sans emploi en proportion de l'ensemble des ménages de personnes en âge de travailler, Royaume-Uni, 1995-2005



Source : Palmer, Guy, Tom MacInnes et Peter Kenway, *Monitoring poverty and social exclusion 2006*. York: New Policy Institute, 2006, p. 75.

La relation est étroite entre la pauvreté et la relation à l'emploi. Plus la personne sera inscrite au marché du travail, plus elle s'éloigne de la situation de pauvreté. Il est remarquable la situation de chômage soit l'un des premier facteur de propension à la pauvreté. Cela témoigne de l'effet de la perte de revenu, mais également de la faiblesse du niveau de protection publique et particulièrement du revenu de remplacement.

Figure 7. 16
Proportion des adultes de 25 à 65 ans au sein de ménages sous le seuil de pauvreté (60 % de la médiane) selon leur relation à l'emploi, Royaume-Uni

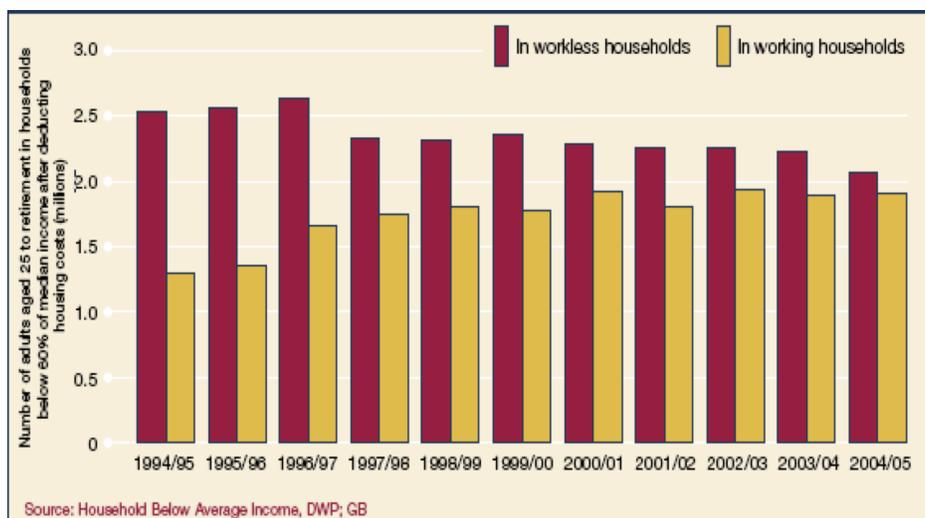


Source : Palmer, Guy, Tom MacInnes et Peter Kenway, *Monitoring poverty and social exclusion 2006*. York: New Policy Institute, 2006, p. 69.

Cette remarque ne doit pas faire perdre de vue que le nombre d'adultes en âge de travailler qui sont dans des ménages qui combinent pauvreté et adulte qui travaille est, toute proportion gardée, de plus en plus important. Ce cas de figure prend de l'importance par rapport à la combinaison pauvreté et ménage sans emploi.

Ce rapport résulte d'une subvention obtenue du programme Actions concertées du FQRSC, dans le cadre de l'Action concertée « Pauvreté et exclusion sociales » mené en partenariat avec : Ministère des Affaires municipales et des Régions (MAMR), Fondation Lucie et André Chagnon, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS), Ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), Société d'habitation du Québec (SHQ).

Figure 7. 17
Nombre d'adultes de 25 à 65 ans dans des ménages
sous le seuil de pauvreté, Royaume-Uni

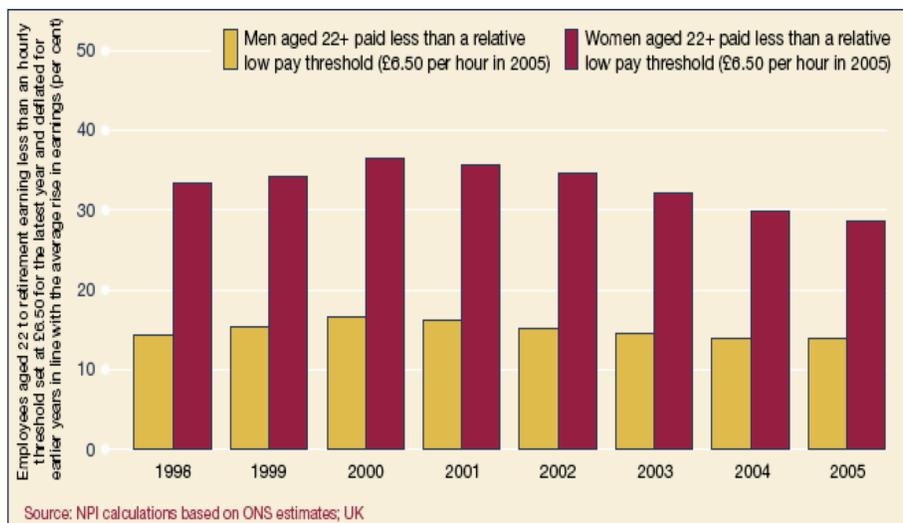


Source : Palmer, Guy, Tom MacInnes et Peter Kenway, *Monitoring poverty and social exclusion 2006*. York: New Policy Institute, 2006, p. 69.

Cela conduit à traiter du jumelage pauvreté et travail rémunéré. Par là, on pointe du doigt la question de la faiblesse des salaires. On sait qu'en 1999 près de 40 % des ménages pauvres (moins de 60 % de la médiane) sont dirigés par une personne active sur le marché du travail.²¹ En référence à cette même année, on sait que 15 % de la population de l'Union européenne est pauvre ; le Royaume-Uni participe à 20 % du total européen ce qui dépasse nettement sa part dans la population de l'Union européenne de l'époque.

²¹ Gordon, David et Eldin Fahmy, « La pauvreté et l'exclusion sociale en Grande-Bretagne », *Économie et statistique*, vol. 383-385, 2005, p. 111.

Figure 7. 18
Proportion des employés de 22 ans et plus touchant un faible salaire horaire (deux tiers de la médiane du salaire horaire) selon leur sexe



Source : Palmer, Guy, Tom MacInnes et Peter Kenway, *Monitoring poverty and social exclusion 2006*. York: New Policy Institute, 2006, p. 69.

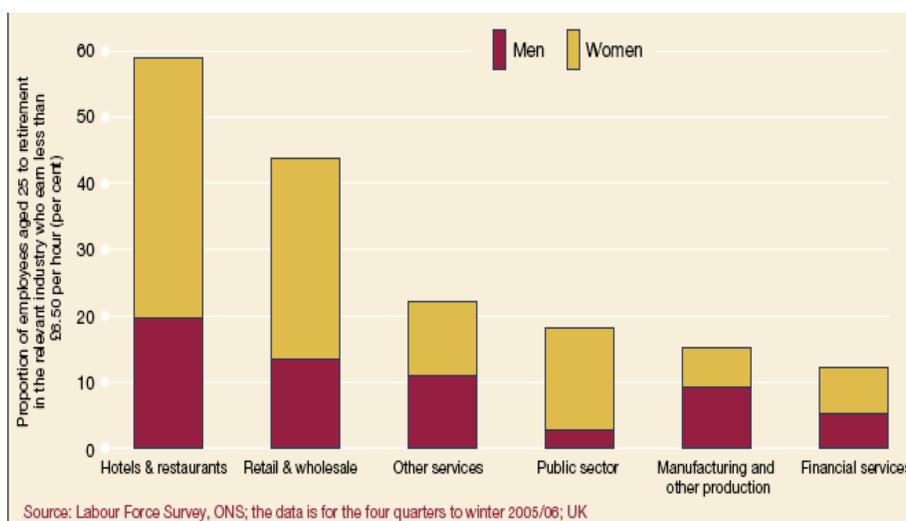
La notion de faible salaire, utilisée dans le contexte britannique, fait référence aux deux tiers de la médiane du salaire horaire ; en 2005, ce seuil de faible salaire équivaut à 6,50 £ l'heure. Or, la proportion des travailleurs de 22 ans et plus qui perçoivent un salaire égal ou inférieur à ce seuil de faible salaire a diminué depuis le début des années 2000, mais représente toujours 30 % des femmes et 15 % des hommes salariés. Les deux tiers de ces salariés sont des femmes travaillant à temps partiel.²² Il s'agit d'une des composantes de l'écart salarial entre les hommes et les femmes²³ qui se double d'une distribution

²² Palmer, Guy, Tom MacInnes et Peter Kenway, *Monitoring poverty and social exclusion 2006*. York: New Policy Institute, 2006, p. 69.

²³ de Ruyter, Alex et John Burgess, « Growing Labour Insecurity in Australia and the UK in the Midst of Job Growth: Beware the Anglo- Saxon Model », *European Journal of*

fortement différenciée selon les secteurs d'activité. C'est ainsi que la restauration, la vente et les autres services sont les secteurs qui pratiquent le plus les faibles salaires et où se concentrent davantage le travail féminin. Ce sont aussi les secteurs les moins syndiqués.²⁴

Figure 7. 19
Proportion des employés âgés de 25 ans et plus qui gagnent un faible salaire, selon le secteur d'activités et le sexe, Royaume-Uni, 2005-2006



Source : Palmer, Guy, Tom MacInnes et Peter Kenway, *Monitoring poverty and social exclusion 2006*. York: New Policy Institute, 2006, p. 77.

C'est seulement en 1999 qu'a été introduit une législation sur le salaire minimum.²⁵ Ce salaire minimum a eu un impact sur les

Industrial Relations, Volume 9 Number 2 p. 231.

²⁴ Palmer, Guy, Tom MacInnes et Peter Kenway, *Monitoring poverty and social exclusion 2006*. York: New Policy Institute, 2006, p. 80.

²⁵ Alcock, Pete, *Social policy in Britain*, 2nd éd., New York, Palgrave-Macmillan, 2003, p. 126.

salaires horaires le plus faibles, pour beaucoup des femmes,²⁶
mais a faiblement joué sur la réduction de l'inégalité des revenus
hebdomadaires parmi les travailleurs pauvres à temps-plein.²⁷

L'un dans l'autre, les sans-emplois et la faiblesse relative des
salaires pratiqués par une partie très significative des secteurs
économiques et touchant une fraction importante de la
population se combinent pour alimenter un niveau de pauvreté
particulièrement important. Niveau qui ne met pas à l'abri, bien
au contraire, les enfants et les personnes âgées.

... qui touche enfants et personnes âgées...

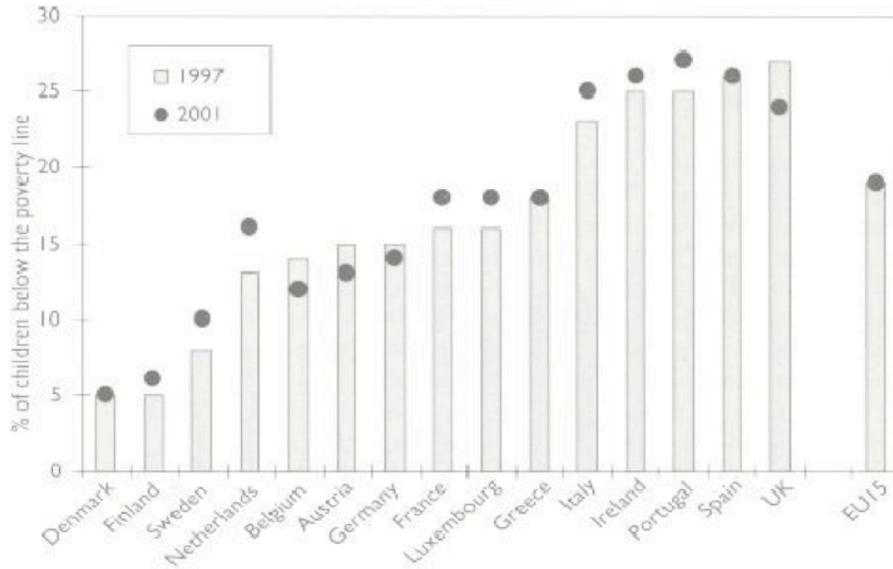
La pauvreté touche de plein fouet les enfants. La thématique
des enfants pauvres est à l'avant-scène. Un coup d'œil sur la
situation européenne souligne jusqu'à quel point le phénomène
caractérise la situation britannique.

Lorsque Tony Blair prend la direction gouvernementale en
1997, le Royaume-Uni occupe la position de queue pour ce qui
est du taux de pauvreté des enfants dans l'Europe des 15.
Quatre ans plus tard, la situation s'est améliorée, mais le pays,
tout en cédant la dernière place au Portugal, est toujours dans le
peloton de queue. Le Royaume-Uni s'associe sur ce plan,
comme pour la pauvreté en général, aux pays d'Europe du Sud
et à l'Irlande. Sa situation est nettement au dessus de la moyenne
européenne et très distante des pays d'Ésm continentale et, à
plus forte raison, nordique.

²⁶ Royaume-Uni. *Opportunity for all - Eighth Annual Report 2006: Strategy document*.
London: Department for Work and Pensions, 2006, p.36.

²⁷ Sutherland, Holly, T. Shefton et David Piachaud, *Poverty in Britain: The Impact of
Government Policy since 1997*, York, Joseph Rowntree Foundation, 2003, p.16; Larsen,
Trine P, Anne Daguette et Peter Taylor-Gooby, *Woman and the Labour Market - The
National Childcare Strategy including Sure Start and the Integrated Child Credit*.
Canterbury: University of Kent, p. 100-101.

Figure 7. 20
Taux de pauvreté (60 % de la médiane du revenu des ménages) des
enfants en Europe des 15, 1997 et 2001



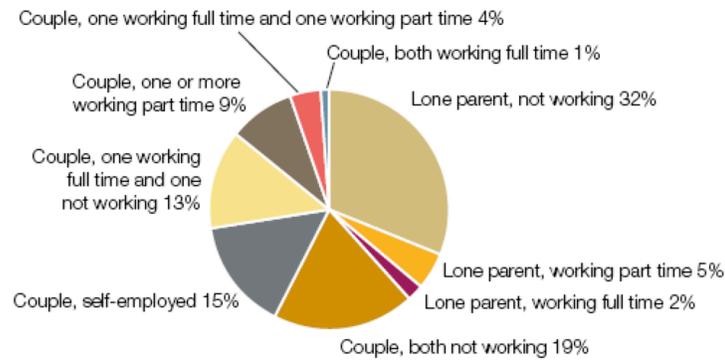
Notes: Poverty line is 60% of equivalised household median income.

Source: EC (2003a)

Source : Stewart, Kitty, « Changes in poverty and inequality in the UK in international context », in *A More Equal Society? New Labour, poverty, inequality and exclusion*, John Hills et Kitty Stewart (dir.), Bristol, Policy Press, 2005, p. 299.

Il n'y a pas qu'un seul modèle qui permet de circonscrire les conditions d'existence de la pauvreté des enfants. Pour plus de la moitié les enfants pauvres vivent dans des ménages de sans-emploi. Inversement, cela signifie que près de la moitié est liée à des ménages où au moins l'un des parents travaille à plein temps ou à temps partiel. Dans près de 15 % des fois, les parents (seul ou en couple) travaillent à temps partiel.

Figure 7. 21
Pauvreté des enfants, par types de famille et par statuts économique,
Royaume-Uni, 1994-1995/2004-2005



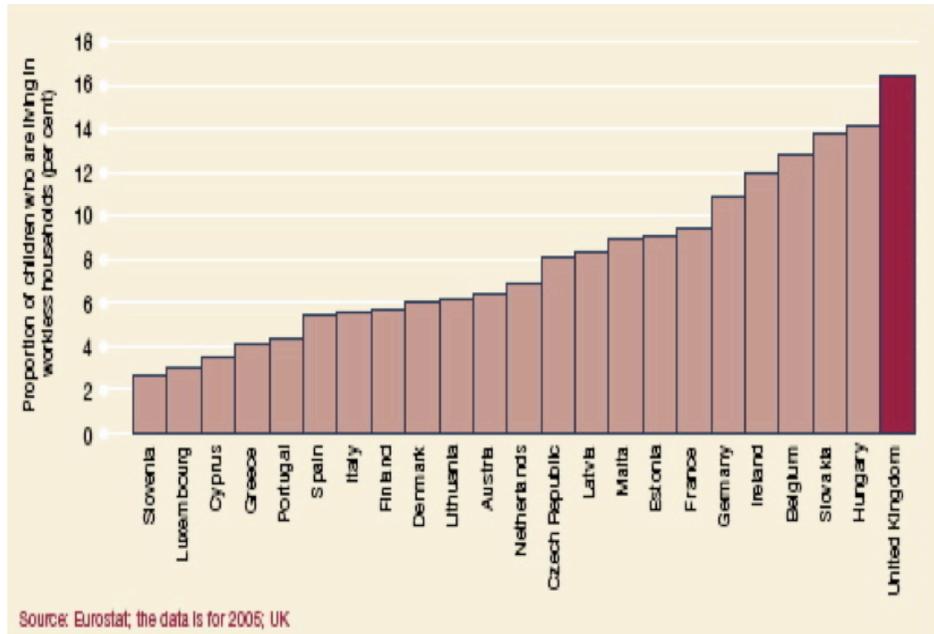
Source: Department for Work and Pensions, 2006, *Households Below Average Income 1994/5-2004/05*, Corporate Document Services.

Source : Harker, Lisa, *Delivering on Child Poverty: What would it take?*. London: Secretary of State for Work and Pensions, 2006, p. 15

Cela souligne deux dimensions particulièrement importantes. D'abord, le Royaume-Uni se singularise, en Europe (sur 23 pays) par la plus grande proportion d'enfants qui vivent dans des ménages de sans-emploi. Il s'agit d'une caractéristique forte qui est nettement corrélée avec la pauvreté des enfants. Ensuite, le phénomène des travailleurs pauvres est nettement présent.²⁸

²⁸ Il reste que de 1995 à 2005, le nombre d'enfants dans des ménages sans emploi a diminué du quart et la plupart de cette diminution concerne des enfants vivant dans des ménages avec deux adultes. Palmer, Guy, Tom MacInnes et Peter Kenway, *Monitoring poverty and social exclusion 2006*. York: New Policy Institute, 2006, p. 45.

Figure 7. 22
Proportion des enfants (0-17 ans) qui vivent dans un ménage de sans-emploi, pays européens, 2005

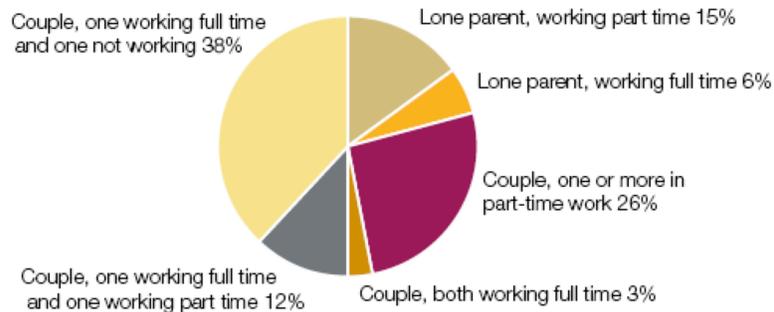


Source : Palmer, Guy, Tom MacInnes et Peter Kenway, *Monitoring poverty and social exclusion 2006*. York: New Policy Institute, 2006, p. 45.

Dans près de 60 % des cas recensés d'enfants pauvres dans des familles insérées sur le marché du travail, au moins un parent travaille à plein temps. Cela s'explique par le fait que l'insertion sur le marché du travail ne signifie pas que l'on puisse échapper à la pauvreté. Dans le tiers des cas, obtenir un emploi se traduit par le passage de la situation de « pauvre sans emploi » à « travailleur pauvre ».²⁹

²⁹ Harker, Lisa, *Delivering on Child Poverty: What would it take?*. London: Secretary of State for Work and Pensions, 2006, p. 38.

Figure 7. 23
Familles pauvres « au travail » avec enfants, par statuts d'emploi et
types de ménage, Royaume-Uni, 2004-2005

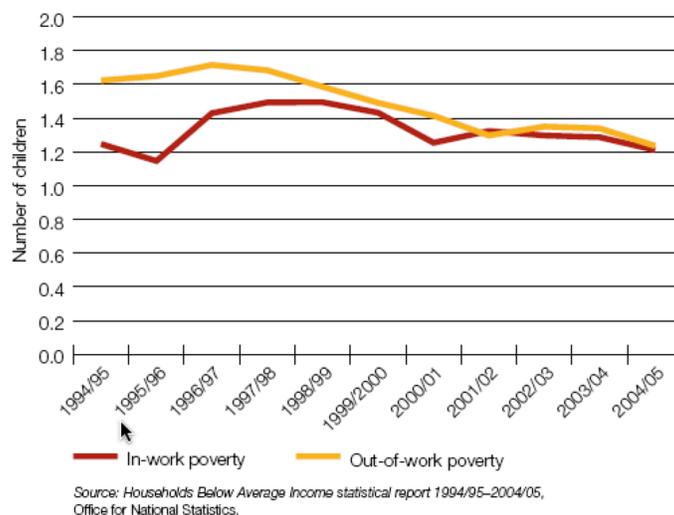


Source: Chung R et al, 2006, *Family Resources Survey 2004/05*, Office for National Statistics.
Note: Excludes the self-employed.

Source : Harker, Lisa, *Delivering on Child Poverty: What would it take?* . London: Secretary of State for Work and Pensions, 2006, p. 47.

C'est souvent une situation de transition, car, dans ce cas de figure, la probabilité d'une pauvreté persistante est de 10 %, contre 44 % pour les enfants dans des familles sans emploi. Mais il faut préciser que la pauvreté persistante a diminué pour les enfants dans des familles sans emploi, alors qu'elle est restée stable dans les familles avec emploi. Cette évolution contrastée fait en sorte qu'il y a une convergence dans le nombre d'enfants pauvres vivant dans une famille insérée sur le marché du travail ou dans une famille de sans-emploi.

Figure 7. 24
Enfants dans des familles pauvres, selon qu'elles soient au travail ou sans emploi, Royaume-Uni, 1994-1995/2004-2005



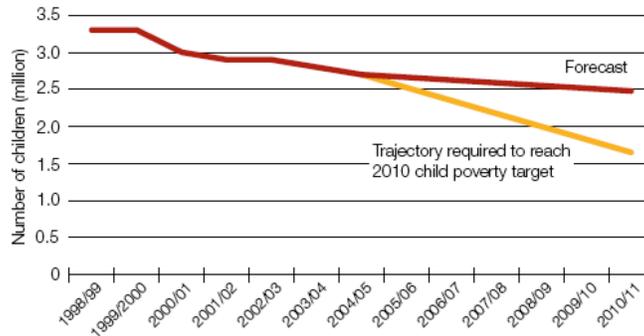
Source : Harker, Lisa, *Delivering on Child Poverty: What would it take?*. London: Secretary of State for Work and Pensions, 2006, p. 38.

Le gouvernement *New Labour* s'est attaqué à la pauvreté des enfants, avec pour objectif de réduire le nombre d'enfants touchés de moitié de 1998-1999 à 2010-2011 (de 3,4 millions à 1,7 million d'enfants).³⁰ L'objectif d'étape de réduction de 25 % pour 2004-2005 n'a pu être atteint, ce qui signifie que la projection pour 2010-2011 est loin d'être atteinte si on laisse la chose suivre son cours.³¹

³⁰ Royaume-Uni. *UK National Report on Strategies for Social Protection and Social Inclusion 2006-2008*. London: Ministry of Labour & Social Affairs, 2006, annex 1.1, p. 5.

³¹ Royaume-Uni. *Opportunity for all - Eighth Annual Report 2006: Strategy document*. London: Department for Work and Pensions, 2006, p.30.

Figure 7. 25
Tendance et prévision du nombre d'enfant pauvres,
Royaume-Uni



Source: Chung R et al, 2006, *Family Resources Survey 2004/05*, Office for National Statistics.
 Note: Poverty is defined as living in a household with income below 60 per cent of the median after housing costs. The forecast is based on the Department for Work and Pensions' simulation model. It includes take-up modelling.

Source : Harker, Lisa, *Delivering on Child Poverty: What would it take?*. London: Secretary of State for Work and Pensions, 2006, p. 12

Au total, cela a pu améliorer la position relative du Royaume-Uni en Europe, mais la pauvreté semble liée au modèle de développement socio-économique et à l'organisation des rapports socio-professionnels ; ce serait sans doute le prix à payer de ce modèle libéral de relations de travail. Sans expliquer l'ampleur du phénomène, ce modèle donnerait son sens à la place de la pauvreté dans la structuration des rapports sociaux, place qui est un leg de l'époque tatcherienne et qui survit de façon endémique malgré un certain volontarisme pour éradiquer le phénomène. Cette situation est sans doute à rapprocher de celle du Canada et des États-Unis.

La pauvreté au Royaume-Uni semble se vivre dans les extrêmes. Comme le soulignent Brewer et Gegg,³² au cours des vingt dernières années du XX^e siècle, les enfants ont remplacé les

³² Brewer, Mike et Paul Gregg, *Eradicating Child Poverty in Britain: Welfare Reform and Children Since 1997*. London: Institute for Fiscal Studies, 2002, p.4.

personnes âgées comme catégorie sociale à plus haute incidence de pauvreté. En considérant l'effet des transferts sociaux, le risque de pauvreté est à peu près le même depuis une dizaine d'années.

Tableau 7. 5
Taux de pauvreté (60 % de la médiane du revenu national)
après transferts sociaux, selon l'âge et le sexe

	Total	Age					
		0-17	18+	18-24	25-54	55-64	65+
1997/98	20	27	17	17	14	17	26
2004/05	17	22	16	16	13	16	23

Males							
	Total	Age					
		0-17	18+	18-24	25-54	55-64	65+
1997/98	18	26	15	15	13	17	22
2004/05	16	22	15	16	13	16	19

Females							
	Total	Age					
		0-17	18+	18-24	25-54	55-64	65+
1997/98	21	27	19	19	15	18	29
2004/05	18	21	17	16	14	17	25

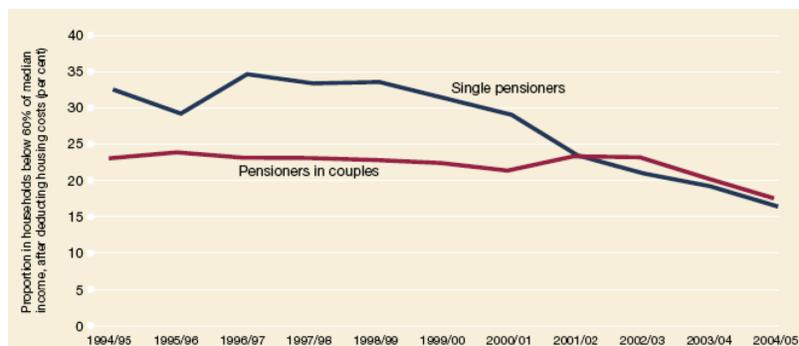
Definition: Percentage of individuals living in households where the total equivalised household income is below 60 per cent of median national equivalised income. Data cover private households in the UK. Transfers include social transfers such as old-age and survivors pensions and social security benefits. They do not include tax allowances.

Source : Royaume-Uni. *UK National Report on Strategies for Social Protection and Social Inclusion 2006-2008*. London: Ministry of Labour & Social Affairs, 2006, annex 1.1, p. 13.

Sous un autre angle, on peut constater à partir de la fin des années 1990 une nette pente négative du taux de pauvreté des personnes âgées, faisant en sorte qu'au début des années 2000, la situation est nettement améliorée et sensiblement la même qu'il s'agisse des couples et des personnes seules. La situation s'est également améliorée si on considère la persistance dans la pauvreté. Le pourcentage des personnes âgées dans la pauvreté durable qui était de 20 % en 1997-2000, passe à 16 % en 2001-

2004 (estimation avant les coûts de logement). En comparaison, on compte un million de moins de personnes âgées vivant sous le seuil de pauvreté (60 % de la médiane du revenu après les coûts de logement) en 2004-2005 qu'en 1996-1997.³³

Figure 7. 26
Proportion des ménages de personnes âgées en dessous du seuil de
pauvreté (60 % de la médiane du revenu après les frais de logement,
selon le type de ménage, Royaume-Uni



Source: Households Below Average Income, DWP; GB
Source : Palmer, Guy, Tom MacInnes et Peter Kenway, *Monitoring poverty and social exclusion 2006*. York: New Policy Institute, 2006, p. 88.

... sans oublier la forte incidence sur les minorités visibles

Certaines catégories sociales ont une plus grande propension à être relayées dans les rangs des personnes pauvres. On parle certes³⁴ des chômeurs, des familles monoparentales, nous l'avons vu, mais aussi des populations immigrées — certaines en particulier.

³³ Royaume-Uni. *Opportunity for all - Eighth Annual Report 2006: Strategy document*. London: Department for Work and Pensions, 2006, p.60.

³⁴ Hills, John, *Inequality and the state*, Oxford/New York, Oxford University Press, 2004, p. 19; Becker, Saul, « 'Security for those who cannot': Labour's neglected welfare principle », in *Understanding social security: issues for policy and practice*, Jane Millar (dir.), Bristol, Policy Press, 2003, p. 111.

Ce rapport résulte d'une subvention obtenue du programme Actions concertées du FQRSC, dans le cadre de l'Action concertée « Pauvreté et exclusion sociales » mené en partenariat avec : Ministère des Affaires municipales et des Régions (MAMR), Fondation Lucie et André Chagnon, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS), Ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), Société d'habitation du Québec (SHQ).

Par exemple, 20 % des enfants en situation de pauvreté sont issus des « communautés ethniques minoritaires » et les taux de pauvreté chez les enfants d'Africains sub-sahariens, de Pakistanais et de Bengalis font plus que doubler celui des enfants blancs.³⁵ Cela reste assez approximatif, car si on veut être plus spécifique, on considérera, en 2003-2004, que la probabilité de pauvreté pour un enfant blanc est de 20 %, alors qu'elle est de 69 % pour un enfant pakistanais ou bengali, de 22 % pour un enfant indien et de 32 % pour un enfant afro-caribéen.³⁶ D'où un phénomène de marginalisation des minorités ethnico-raciales qui touche même les personnes nées au Royaume-Uni. Dobrowolsky et Lister conclut :

*« Despite a long history of immigration and emigration, 'and a population stemming from multiple roots and complex patterns of inward, outward and return migration through processes of conquest, colonization and decolonization', Britain continues to act (both in terms of the state and the general public) hostilely to those deemed to be 'foreigners'. »*³⁷

Il ressort que la pauvreté est un phénomène tenace et de grande ampleur. Les données sur le chômage pourraient laisser entendre que le Royaume-Uni assurant du travail au plus grand nombre échappe à ce phénomène. Pourtant, il est inscrit dans l'ordre des rapports sociaux depuis une trentaine d'années et les efforts de la dernière décennie n'ont pas permis de résorber le problème. Plusieurs éléments permettent, sinon d'apporter une explication globale de cette réalité, du moins de concourir à cerner la question.

³⁵ Harker, Lisa, *Delivering on Child Poverty: What would it take?*. London: Secretary of State for Work and Pensions, 2006, p. 28.

³⁶ Dobrowolsky, Alexandra et Ruth Lister, *Social Exclusion and Changes to Citizenship: Women and Children, Minorities and Migrants in Britain*. London, Ontario: University of Western, 2005, p.14.

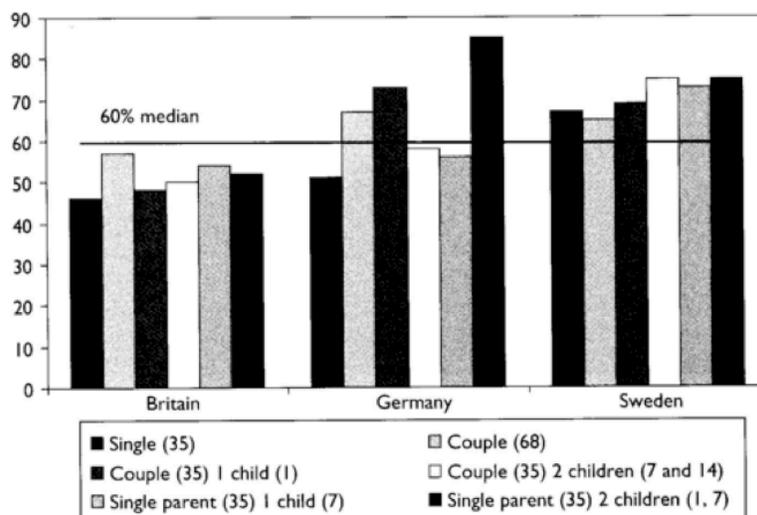
³⁷ Dobrowolsky, Alexandra et Ruth Lister, *Social Exclusion and Changes to Citizenship: Women and Children, Minorities and Migrants in Britain*. London, Ontario: University of Western, 2005, p.17.

Les personnes exclues et leur « protection »

On a vu au passage que les données sur le chômage sous-estiment le nombre de personnes sans-emploi. Les personnes désœuvrées et découragées sont souvent étiquetées sous la mention de « malades » et échappent aux statistiques sur le chômage, mais n'en sont pas moins présentes dans le contingent des personnes qui sont en marge du marché du travail. Elles comptent dans la masse de la population qui émerge à la protection sociale.

D'autre part, le niveau de protection sociale, particulièrement le taux de remplacement de revenu par les mesures publiques ne permettent pas d'échapper à la pauvreté au Royaume-Uni. Lorsque le *New Labour* prend la direction des affaires en 1997, il est clair que les prestataires d'assistance sociale, quel que soit leur statut, ne peuvent échapper à la pauvreté. Par contre, une simple comparaison permet de constater que ce peut être possible dans d'autres pays, du moins pour certaines catégories de prestataires.

Figure 7. 27
 Niveau de protection de l'assistance sociale en proportion du revenu médian normalisé et selon le statut du ménage, Suède et Grande-Bretagne 1995, et Allemagne 1994

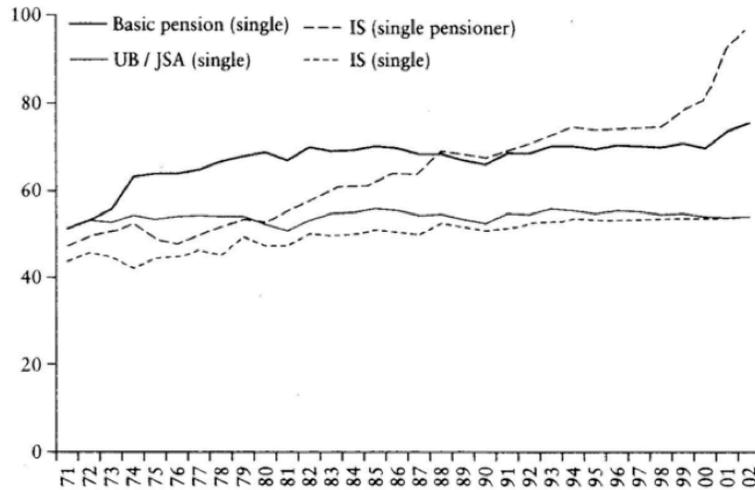


Source: Behrendt (2002, Figures 6.5, 6.6, 6.7). Median income calculated by Behrendt from LIS

Source: Stewart, Kitty, « Changes in poverty and inequality in the UK in international context », in *A More Equal Society? New Labour, poverty, inequality and exclusion*, John Hills et Kitty Stewart (dir.), Bristol, Policy Press, 2005, p. 315.

À partir de 1980, les diverses prestations qui découlent de quatre programmes sont indexées à l'inflation et non plus aux salaires. En fonction de l'évolution des prix à la consommation, les prestations ne font que conserver leur valeur. Dans le cas des prestations aux personnes âgées, les courbes pointent même vers le haut à partir de la fin 1990.

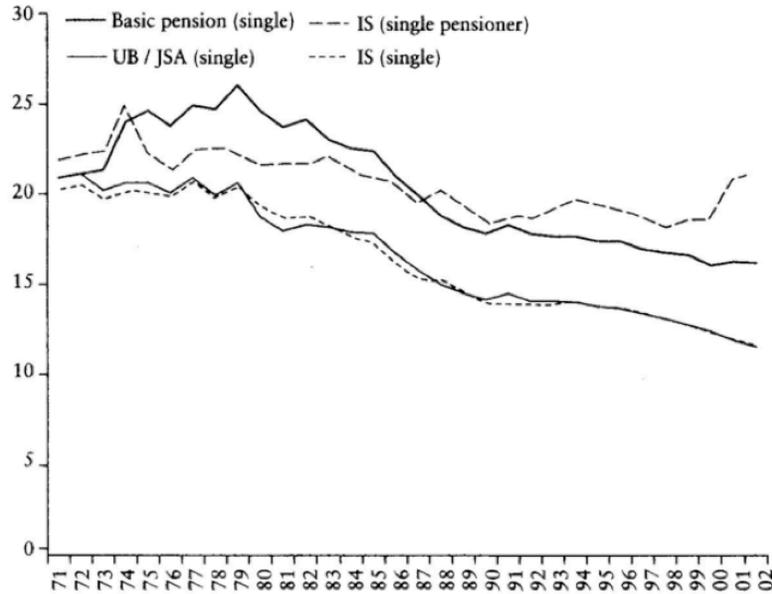
Figure 7. 28
Niveau des prestations de divers programmes de sécurité du revenu en
termes de valeur réelle (indexées à l'inflation), Royaume-Uni



Source : Hills, John, *Inequality and the state*, Oxford/New York, Oxford University Press, 2004, p. 92.

Par contre, si on apprécie ces prestations en fonction de l'évolution du salaire moyen, la perspective change et la situation devient plus alarmante : l'évolution des prestations a décroché de la progression des salaires, ce qui rend le travail salarié beaucoup plus attrayant. En même temps, les prestations ne peuvent porter ombrage au travail mal rémunéré car la distance reste importante, fournissant ainsi un coussin pour le travail au minimum.

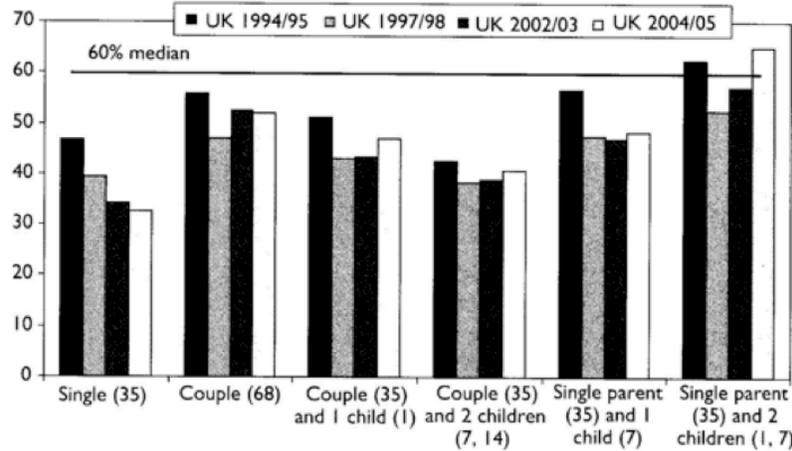
Figure 7. 29
Niveau des prestations de divers programmes de sécurité du revenu en
fonction de l'évolution du salaire moyen,
Royaume-Uni



Source : Hills, John, *Inequality and the state*, Oxford/New York, Oxford University Press, 2004, p. 92.

Cette évolution fait en sorte qu'un prestataire de l'assistance — et très tôt on émerge de l'assistance lorsqu'on est sans emploi — ne peut émerger de la pauvreté, à moins d'être dans un ménage monoparental avec deux enfants — et encore les choses fluctuent. Force est de reconnaître qu'au cours de la dernière décennie, la tendance n'est pas au redressement du niveau de protection, au contraire.

Figure 7. 30
Prestations d'assistance sociale selon le statut des ménages en proportion du revenu médian, Royaume-Uni, de 1994-1995 à 2004-2005



Notes: Income equivalised using the McClements scale. Median income for 2004/05 is predicted from 2002/03 incomes, assuming nominal growth of 4% per year. Children aged '1' are in fact assumed to be less than 1 for the full year.

Source: Author's calculations from DWP (2004a) and CPAG (2004) and earlier equivalents

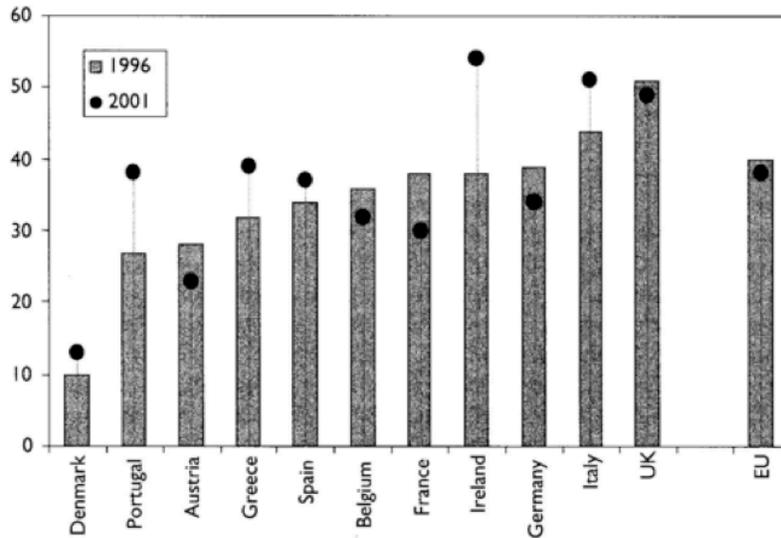
Source: Stewart, Kitty, « Changes in poverty and inequality in the UK in international context », in *A More Equal Society? New Labour, poverty, inequality and exclusion*, John Hills et Kitty Stewart (dir.), Bristol, Policy Press, 2005, p. 316.

Une observation panoramique révèle que la situation des sans-emploi au Royaume-Uni est particulièrement préoccupante, si on la met en parallèle avec dix autres pays européens. La proportion des chômeurs (assurance-chômage et assistance chômage) qui sont sous le seuil de pauvreté (60 % de la médiane) est de l'ordre de 51 % en 1996 : c'est la pire situation. Cinq ans plus tard, la situation est restée à peu près constante (49 %), mais l'Irlande et l'Italie ont pris la position de tête sur ce mauvais palmarès. Sur ce registre, les pays d'Europe du Sud ont tendance à voir leur situation se détériorer, sans pour autant rejoindre la position du Royaume-Uni. C'est dans ce contexte qu'il faut apprécier les politiques d'activation, et plus

Ce rapport résulte d'une subvention obtenue du programme Actions concertées du FQRSC, dans le cadre de l'Action concertée « Pauvreté et exclusion sociales » mené en partenariat avec : Ministère des Affaires municipales et des Régions (MAMR), Fondation Lucie et André Chagnon, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS), Ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), Société d'habitation du Québec (SHQ).

généralement les politiques de sécurité du revenu.

Figure 7. 31
Pourcentage des chômeurs sous le seuil de pauvreté (60 % de la médiane du revenu normalisé) en 1996 et 2001, onze pays d'Europe



Source: 1996 from EC (2001); 2001 from EC (2003a)

Source: Stewart, Kitty, « Changes in poverty and inequality in the UK in international context », in *A More Equal Society? New Labour, poverty, inequality and exclusion*, John Hills et Kitty Stewart (dir.), Bristol, Policy Press, 2005, p. 317.

Ajoutons que la norme salariale ne peut protéger de la pauvreté les travailleurs insérés sur le marché du travail. Les faibles salaires sont fréquents et ne peuvent assurer les ressources nécessaires pour permettre à un ménage dont au moins une personne travaille à échapper à la pauvreté. D'où l'introduction de mesures fiscales pour soutenir ces ménages ; même assortis de la récente création d'un salaire minimum, ces dispositifs ne peuvent pour autant infléchir sérieusement la norme salariale.

Une lecture particulière de la question sociale

Le choc pétrolier des années 1970 et la spirale stagflationniste qui l'accompagne provoquent une croissance importante de la pauvreté relative. Même mesurée en termes de 50 % du revenu moyen, la pauvreté touche bientôt 13 % de la population.³⁸ Au fil des années, la pauvreté et l'inégalité chutent de façon significative pour se retrouver à un niveau plancher en 1977-1978 (8 % de la population). Par la suite, la victoire électorale du Parti conservateur de Margaret Thatcher en 1979 se traduit par un revirement des politiques économiques et sociales. À peu près simultanément, la pauvreté et les inégalités connaissent une forte reprise et ne cessent de s'étendre jusqu'au début des années 1990. L'inflexion des politiques sociales du gouvernement (conservateur) John Major la profession des inégalités ralentit.

Avec les conservateurs, on assiste à l'hégémonie d'une conception minimaliste de la protection sociale et à la volonté arrêtée de réduire le rôle de l'État. Fondamentalement, une crainte permanente inspire les politiques : en aidant ceux qui n'en auraient pas besoin on crée un problème de dépendance et de pauvreté plus qu'on ne le résout. Conception qui, encore aujourd'hui, nourrit la volonté d'activation des personnes vivant de prestations et motive l'obsession de tri à l'origine des réformes successives du système de protection sociale.³⁹

³⁸ Gordon, David et Eldin Fahmy, « La pauvreté et l'exclusion sociale en Grande-Bretagne », *Économie et statistique*, vol. 383-385, 2005, p 111.

³⁹ Zajdela, Hélène et Ai-Thu Dang, *Fondements normatifs des politiques d'activation: un éclairage à partir des théories de la justice*. Paris: Centre d'étude de l'emploi, 2007, p.8.

Après dix-huit années de majorité gouvernementale conservatrice, la proportion de la population ne touchant que de faibles revenus a plus que triplé (de 8 % à 25 %). L'élection du gouvernement travailliste de Tony Blair en 1997 ne dicte pas une grande bifurcation, dans un premier temps. Pendant deux ans les pouvoirs publics ont poursuivi la politique budgétaire des Conservateurs, et aucune réduction des inégalités de revenus n'a été enregistrée.⁴⁰ Ce gouvernement a tablé sur la notion d'exclusion sociale pour s'engager dans des politiques centrées sur un plus large éventail d'objectifs outre la simple compensation de revenu.⁴¹ Qui plus est, la lutte à l'inégalité économique, en particulier pour les plus hauts revenus, n'est pas à l'ordre du jour : l'égalité économique cède la place à l'égalité des chances.⁴²

La notion d'exclusion sociale prend des accents assez diversifiés selon le locuteur.⁴³ Trois acceptions peuvent être mises en évidence. *D'abord* (RED), l'exclusion sociale s'inspire d'un discours axé sur la redistribution et sur l'égalité. Il s'agit d'une approche égalitariste qui inclut les notions de citoyenneté, de droits sociaux et de justice sociale. Cette compréhension épouse des sensibilités de gauche et est compatible à une démarche social-démocrate. *Ensuite* (MUD), de façon

⁴⁰ Larsen, Trine P, Anne Daguere et Peter Taylor-Gooby, *Woman and the Labour Market - The National Childcare Strategy including Sure Start and the Integrated Child Credit*. Canterbury: University of Kent, p 90.

⁴¹ Barnes, Matt, *Social exclusion in Great Britain : an empirical investigation and comparison with the EU*, Aldershot, Ashgate, 2005, p.14.

⁴² Hills, John, *Inequality and the state*, Oxford/New York, Oxford University Press, 2004, p.211.

⁴³ Levitas, Ruth, *The inclusive society? Social Exclusion and New Labour*, Second Edition éd., New York, Palgrave Macmillan, 2005. Levitas, Ruth, « The concept and measurement of social exclusion », in *Poverty and Social Exclusion in Britain: The millennium survey*, David Gordon, Ruth Levitas et Christina Pantazis (dir.), Bristol, Policy Press, 2006, p. 123-161.

radicalement différente, l'exclusion sociale peut être associée à un discours moral sur la sous-classe (*underclass*), discours qui manie les affirmations méprisantes au sujet de la culture de la dépendance. La priorité est donnée aux valeurs et aux comportements individuels, et la décadence sociale et morale est mise en évidence. Enclin à s'inscrire dans une démarche de droite, ce discours se cale bien dans l'orientation néo-conservatrice. Enfin (SID), on pourra privilégier un discours social intégrationniste dans lequel l'exclusion est associée à l'exclusion du marché du travail. Le travail rémunéré et le maintien de l'employabilité sont perçus comme des vecteurs d'inclusion et de cohésion sociale. Inscrit dans une mouvance européenne, cette version a donné corps à la notion et incarné la perspective d'une troisième voie.

Les gouvernement travaillistes ont, selon les occasions et les mesures, emprunté aux trois versions, tout en se rattachant avec plus d'insistance à la troisième version de l'exclusion sociale. La démarcation avec la compréhension conservatrice, tout réelle qu'elle soit, n'est pas sans teinter plusieurs mesures prises par les travaillistes. Certes, on met l'accent d'abord sur l'insertion professionnelle : le travail est l'outil par excellence d'inclusion sociale. Mais, au plan des méthodes, la qualification du problème laisse une place non négligeable à la responsabilité individuelle, au ciblage des dispositifs et au caractère punitif des actions posées, ce qui, dans l'ensemble, influence de façon bien spécifique, la troisième voie *New Labour*.⁴⁴ Ainsi, la grande priorité du *Labour* est centrée sur la question de l'emploi : le travail et la promotion du travail. On a voulu réduire le chômage

⁴⁴ Dobrowolsky, Alexandra et Ruth Lister, *Social Exclusion and Changes to Citizenship: Women and Children, Minorities and Migrants in Britain*. London, Ontario: University of Western, 2005, p.5-6; Stewart, Kitty et John Hills, « Introduction », in *A More Equal Society? New Labour, poverty, inequality and exclusion*, John Hills et Kitty Stewart (dir.), Bristol, Policy Press, 2005, p.14-15.

des jeunes en priorité, mais on a aussi visé d'autres catégories à fort taux de chômage : les parents seuls, les handicapés et les minorités ethniques. Le slogan c'est : « *employment opportunity for all* » et « *work for those who can, security for those who cannot.* » En somme, pour convaincre que « *work pays* », on a joué avec les mesures d'activation et les mesures fiscales.

L'ÉLM COMME CADRAGE DES COMPROMIS SOCIAUX

La participation au modèle de régulation identifié pour l'Élm (économie libérale de marché) est faite de choix de société et de configurations institutionnelles qui donnent leur pleine mesure dans la conception et les règles pratiques d'élaboration des compromis sociaux. Il faut entendre par là notamment l'identification des acteurs, les modes de mise en rapport de ces acteurs et l'univers de référence qui définit les principes généraux qui cadrent les compromis et l'étendue de l'espace de discussion. C'est en ce sens que, même si le Royaume-Uni a été une société emblématique pour le développement d'une couverture sociale minimale mais universelle et même si cette société a été dirigée durant plusieurs années par un gouvernement travailliste, elle apparaît très attachée à un individualisme social, à la valorisation de la responsabilité individuelle, à une certaine frugalité dans les dépenses publiques et à une valorisation des valeurs libérales dans l'organisation des relations sociales, la conception de la pauvreté et de l'exclusion sociale, et la façon de penser les dispositifs qui devraient être proposés pour y remédier.

Un dialogue social distant

Malgré la présence de gouvernements travaillistes dans l'histoire contemporaine, le tripartisme, c'est-à-dire la

négociation centralisée ou coordonnée des représentants du mouvement syndical, des groupes patronaux et de la direction de l'État, ne s'est jamais imposé. Perçu avec méfiance de part et d'autre, le tripartisme a cédé la place à la négociation dans les entreprises comme modèle dominant des relations de travail et mode d'élaboration des grands compromis.

Avec en toile de fonds le souvenir exacerbé de conflits de travail fort difficiles au cours des années 1970, l'individualisme a largement servi les visées du gouvernement Thatcher qui, cherchant à accroître la compétitivité de l'économie britannique, a disqualifié le mouvement syndical, au point de le considérer comme un ennemi intérieur, et imposé des reculs majeurs dans leurs prérogatives comme acteur social.⁴⁵ Nul besoin de revenir sur les mesures restrictives du tatcherisme visant à mettre le mouvement syndical sur la défensive, à accroître ses frais opérationnels et à réduire sa capacité organisationnelle.⁴⁶

L'emploi est devenu plus concentré dans les services et les nouvelles technologies, engendrant par là une pression pour plus de flexibilité dans les heures travaillées et dans les contrats de travail, et des exigences pour les compétences dans leur acquisition et leur renouvellement.⁴⁷ La faiblesse des salaires et des qualifications caractérise le marché du travail au Royaume-Uni. La stratégie conservatrice après 1979 visait précisément la dérèglementation du marché du travail et le soutien à l'entreprise pour maintenir les faibles salaires, non seulement dans le but de

⁴⁵ Clasen, Jochen et Daniel Clegg, « Unemployment Protection and Labour Market Reform in France and Great Britain in the 1990s: Solidarity Versus Activation? », *Journal of Social Policy*, vol. 32, n°3, 2003, p. 364.

⁴⁶ de Ruyter, Alex et John Burgess, « Growing Labour Insecurity in Australia and the UK in the Midst of Job Growth: Beware the Anglo- Saxon Model », *European Journal of Industrial Relations*, Volume 9 Number 2 , 2003, p.232.

⁴⁷ Alcock, Pete, *Social policy in Britain*, 2nd éd., New York, Palgrave-Macmillan, 2003, p.121-127.

lutter contre l'inflation mais également pour accroître la profitabilité du capital. La coordination des entrepreneurs britanniques étant limitée, ceux-ci comptent sur l'État pour être le bras opérationnel de cette entreprise. De faibles salaires devaient s'arrimer à des taux particulièrement bas de remplacement de revenu par la protection sociale, afin d'éviter un télescopage des deux sphères nuisible à l'incitation au travail et au principe que *work pays*.⁴⁸

À son arrivée à la tête du gouvernement, le *New Labour* privilégie l'amélioration des droits des individus en emploi. D'où la loi sur le salaire minimum, l'implantation des *European Council Directives* sur le temps de travail, sur les travailleurs à temps partiel et sur les congés de maternité et parentaux. Par la suite, au cours du deuxième mandat (2002), le *Employment Act* reconnaît davantage de droits (congés de maternité et de paternité, des droits des travailleurs concernant le changement des heures de travail), mais il est connu que l'implantation est minimaliste et souffre de délais, blocages et lacunes.⁴⁹

Le déclin du *membership* syndical, enclenché en 1980, ralentit à la fin des années 1990, mais continue sa glissade. Le taux de syndicalisation passe de 29,8 à 28,5 % (en 2004). Les données qui excluent les petites entreprises donnent des chiffres plus importants, mais pointent dans la même direction : de 37 % en 1998 à 34 % en 2004. Parallèlement, le nombre de conflits de travail diminue et le pourcentage d'employés liés à des conventions collectives se contracte (il est de moins de 30 % en

⁴⁸ Larsen, Trine P, Anne Daguette et Peter Taylor-Gooby, *Woman and the Labour Market - The National Childcare Strategy including Sure Start and the Integrated Child Credit*. Canterbury: University of Kent, p 87-88.

⁴⁹ Pollert, Anna, « The Unorganised Worker: The Decline in Collectivism and New Hurdles to Individual Employment Rights », *Industrial Law Journal*, vol. 34, n°3, 2005, p. 218.

374 *De la pauvreté à l'exclusion sociale : les pouvoirs publics interpellés*
Gérard Boismenu et al., Étude déposée au Fonds québécois de
recherche sur la société et la culture, Montréal, Centre d'excellence sur
l'Union européenne, Centre de recherche sur la politique et le
développement social, janvier 2009, 611 pages.

2004 et nettement moindre dans le secteur privé, étant à 21 %).⁵⁰
Là où la négociation collective se poursuit, son champ
d'application est plus limité et son impact sur le droit de gestion
des entreprises a diminué.⁵¹ Là-dessus le blairisme n'est d'aucun
secours.

Les relations entre le mouvement syndical (*Trades Union Congress*) et le *New Labour* se sont brouillées en raison de la volonté affichée par ce dernier de prendre ses distances et de ne plus être vu comme un partenaire complaisant.⁵² À l'opposé, du côté patronal (la *Confederation of British Industry*), qui a tiré tous les avantages de la politique conservatrice, est de plus en plus alerté par le besoin de formation de la main-d'œuvre et soucieux que l'intervention publique contribue à une solution. Sur plusieurs sujets, une certaine sympathie patronale se dégage à propos des politiques publiques, comme les *New Deals*, le salaire minimum, les crédits d'impôt qui supportent le travail mal rémunéré, etc.⁵³

⁵⁰ Brown, William et David Nash, « What has been happening to collective bargaining under New Labour? Interpreting WERS 2004 », *Industrial Relations Journal*, vol. 39, n°2, 2008, p.93-96 ; Pollert, Anna, « The Unorganised Worker: The Decline in Collectivism and New Hurdles to Individual Employment Rights », *Industrial Law Journal*, vol. 34, n°3, 2005, p. 217-218.

⁵¹ Pollert, Anna, « The Unorganised Worker: The Decline in Collectivism and New Hurdles to Individual Employment Rights », *Industrial Law Journal*, vol. 34, n°3, 2005, p. 218 ; Brown, William et David Nash, « What has been happening to collective bargaining under New Labour? Interpreting WERS 2004 », *Industrial Relations Journal*, vol. 39, n°2, 2008, p.102.

⁵² Larsen, Trine P, Anne Daguere et Peter Taylor-Gooby, *Woman and the Labour Market - The National Childcare Strategy including Sure Start and the Integrated Child Credit*. Canterbury: University of Kent, p.15.

⁵³ Daguere, Anne et Trine P Larsen, *Low Pay and Social Assistance: Minimum Wage and Tax Credits*. Canterbury: University of Kent, p.91; Daguere, Anne et Trine P Larsen, *The 1996 Jobseeker's Allowance Act (JSA)*. Canterbury: University of Kent. p.110; Larsen, Trine P, Anne Daguere et Peter Taylor-Gooby, *Woman and the Labour Market - The National Childcare Strategy including Sure Start and the Integrated Child Credit*. Canterbury: University of Kent, p.76.

Ce rapport résulte d'une subvention obtenue du programme Actions concertées du FQRSC, dans le cadre de l'Action concertée « Pauvreté et exclusion sociales » mené en partenariat avec : Ministère des Affaires municipales et des Régions (MAMR), Fondation Lucie et André Chagnon, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS), Ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), Société d'habitation du Québec (SHQ).

Un marché du travail précarisé

La structure du marché du travail repose sur un très fort *turnover*. Le chômage est transitoire et très important. Plusieurs travailleurs actifs repassent chaque année par le marché du travail, mais il est vrai que la majorité retrouve rapidement un emploi compte tenu du nombre élevé d'emplois vacants et des caractéristiques très disparates de ses emplois.⁵⁴ Le peu de contraintes associées au contrat de travail standard explique que le peu de recours aux contrats de travail à durée déterminée : l'avantage relatif de ce dernier y étant moins manifeste. Par exemple, depuis 1985, certains droits liés à la sécurité d'emploi ne sont reconnus qu'après deux ans de travail continu ; cette période fut ramenée à un an en 1999, mais elle n'était que de six mois avant 1985.⁵⁵

Le travail à temps partiel y est par contre très répandu — particulièrement chez les femmes, ce qui contribue à leur insécurité et à leur insuffisance de protection⁵⁶ —, si bien, qu'avec l'Espagne et le Danemark, le Royaume-Uni a parmi les taux du travail à temps partiel les plus élevés en Europe.⁵⁷ La croissance des emplois à temps partiel ou temporaires signifie dans les faits que 30 % des employés n'ont plus de travail à plein

⁵⁴ Delautre, Guillaume et Nathalie Georges, « De l'utilité d'un outil de profilage des demandes d'emploi: Comparaison de trois expériences européennes », *L'Observatoire de l'ANPE: L'essentiel*, n°10, 2007, p.8.

⁵⁵ de Ruyter, Alex et John Burgess, « Growing Labour Insecurity in Australia and the UK in the Midst of Job Growth: Beware the Anglo- Saxon Model », *European Journal of Industrial Relations*, Volume 9 Number 2, 2003, p..230.

⁵⁶ de Ruyter, Alex et John Burgess, « Growing Labour Insecurity in Australia and the UK in the Midst of Job Growth: Beware the Anglo- Saxon Model », *European Journal of Industrial Relations*, Volume 9 Number 2, 2003, p. 231.

⁵⁷ Clasen, Jochen et Daniel Clegg, « Unemployment Protection and Labour Market Reform in France and Great Britain in the 1990s: Solidarity Versus Activation? », *Journal of Social Policy*, vol. 32, n°3, 2003, p. 367-369.

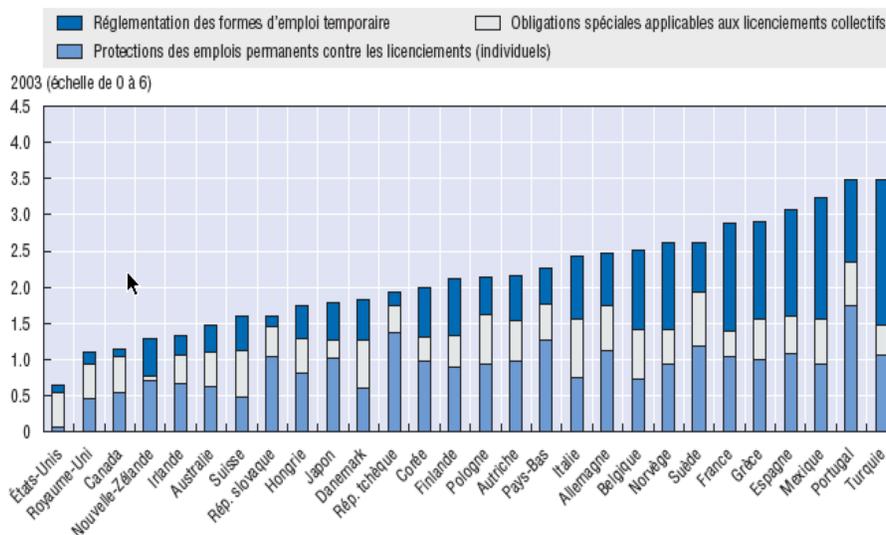
temps ou de revenu stable. Parallèlement, les travailleurs sont de plus en plus touchés par des changements dans les heures de travail et par l'augmentation sur surtemps non rémunéré. Nombreux sont ceux qui travaillent bien au-delà de la durée normale de la semaine de travail.⁵⁸

Dans l'ensemble, l'encadrement du marché du travail au Royaume-Uni laisse place à une grande flexibilité sur plusieurs rapports. Si on considère la législation sur la protection de l'emploi (LPE) — soit l'ensemble des règles qui régissent l'embauche et le licenciement des salariés, qui ont généralement pour objet de renforcer la sécurité de l'emploi pour les travailleurs —, force est de conclure que le Royaume-Uni présente un profil particulièrement peu contraignant. Par exemple, on postule qu'une législation trop restrictive est sujette à freiner les décisions d'embauche, car elle suppose des coûts d'ajustement des effectifs pour l'employeur et des obstacles juridiques et institutionnels à l'embauche.⁵⁹ Sur ce plan, il y a un regroupement des pays minimalistes vers le pôle de l'Élm.

⁵⁸ de Ruyter, Alex et John Burgess, « Growing Labour Insecurity in Australia and the UK in the Midst of Job Growth: Beware the Anglo- Saxon Model », *European Journal of Industrial Relations*, Volume 9 Number 2, 2003, p.231.

⁵⁹ OCDE, *Perspectives de l'emploi de l'OCDE. Stimuler l'emploi et les revenus.*, Paris, Organisation de coopération et de développement économiques, 2006, p.100.

Figure 7. 32
Indice synthétique global de la rigueur de la LPE et ses trois principales composantes, 2003^a



LPE : Législation sur la protection de l'emploi.

a) Les pays sont classés de gauche à droite par ordre croissant de rigueur globale de la LPE.

Source : OCDE (2004), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, chapitre 2, Paris.

Statlink : <http://dx.doi.org/10.1787/280428587352>

Source : OCDE, *Perspectives de l'emploi de l'OCDE. Stimuler l'emploi et les revenus.*, Paris, Organisation de coopération et de développement économiques, 2006, p. 100.

Malgré les actions souvent communes qui ont été prises dans les différents pays entre 1994 et 2003, une forte différenciation de leur position relative se confirme. Dans les pays anglo-saxons, tels l'Australie, l'Irlande, la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni, qui partagent le fait d'avoir une législation sur la protection de l'emploi assez peu rigoureuse, il y a un léger renforcement de la protection de l'emploi depuis 1994 et, pour le Royaume-Uni et l'Irlande, notamment, on a introduit une faible restriction au recours à des contrats de travail à durée déterminée et une réduction de leur durée maximale à quatre

- 378 *De la pauvreté à l'exclusion sociale : les pouvoirs publics interpellés*
Gérard Boismenu et al., Étude déposée au Fonds québécois de recherche sur la société et la culture, Montréal, Centre d'excellence sur l'Union européenne, Centre de recherche sur la politique et le développement social, janvier 2009, 611 pages.

ans.⁶⁰ Il n'y a pas lieu de parler de bouleversement causé par ces initiatives, et la position relative du Royaume-Uni le place parmi les pays où le marché du travail est doté d'une grande flexibilité numérique, interne et externe, assortie d'une sécurité d'emploi et de revenu plutôt limitée.

Une flexibilité et peu de sécurité

La place de la « sécurité » dans la régulation sociale occupe une place assez secondaire : cela participe au modèle institutionnel préconisé par le Royaume-Uni, faisant en sorte que cette caractéristique survive aux fortunes et infortunes électorales.

Bien que jalonnée de réformes, dans la foulée de l'État social beveridgien, la protection sociale britannique jouit d'une grande continuité historique. La notion de charité est ici une pierre angulaire, en ce sens que la protection sociale ne « se pense » pas en opposition à la charité (la première rendant la seconde caduque), mais bien dans un rapport de complémentarité. De là découle l'idée que l'individu doit d'abord trouver ses moyens de subsistance par un travail rémunéré et que l'État social ne peut jouer qu'un rôle résiduel. La protection sociale vise la lutte contre la pauvreté et cible les personnes dans le besoin.⁶¹ « L'État ne doit ni se substituer à l'initiative privée, ni risquer par des prélèvements publics excessifs, de désinciter les individus à épargner ou à avoir recours à l'assurance privée ». ⁶²

⁶⁰ OCDE, *Perspectives de l'emploi de l'OCDE. Stimuler l'emploi et les revenus.*, Paris, Organisation de coopération et de développement économiques, 2006, p. 101 ; Besson, Eric, *Flexicrité en Europe. Éléments d'analyse.* Paris: Secrétariat d'État chargé de la prospective et de l'évaluation des politiques publiques, 2008, p. 16-31.

⁶¹ Zajdela, Hélène et Ai-Thu Dang, *Fondements normatifs des politiques d'activation: un éclairage à partir des théories de la justice.* Paris: Centre d'étude de l'emploi, 2007, p.7.

⁶² Zajdela, Hélène et Ai-Thu Dang, *Fondements normatifs des politiques d'activation: un*

La pondération de ce discours épouse les sensibilités partisans. Il n'en reste pas moins que, sur ces principes généraux, le *New Labour* se situe plutôt dans la continuité.⁶³ Le point focal de sa politique c'est le travail, si bien que le leitmotiv c'est *employment opportunity for all* complété par *work for those who can, security for those who cannot*. S'il y a incapacité de travail des dispositifs doivent assurer une vie décente, mais cette incapacité doit être démontrée et ne peut être l'effet d'une dépendance aux mesures de redistribution ; en ce sens, la sécurité du revenu ne peut être que minimale et encourager l'insertion professionnelle.

L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE D'UNE PROTECTION SOCIALE ACTIVE

Dans l'environnement européen, le Royaume-Uni s'est fait le porte-étendard de la doctrine de la « dépendance » à l'égard de la protection sociale. Le chômage s'explique par l'abus et l'irresponsabilité, à telle enseigne que les catégories de « chômeur méritant » et de « chômeur non méritant » n'ont pas eu de mal à refaire surface.⁶⁴ Déjà les conservateurs s'étaient fait les pourfendeurs de la *welfare dependancy*, tout en ancrant, dans l'univers de référence, une connotation fortement négative à l'État social et l'acuité du problème de la générosité des prestations et de la fraude de la sécurité sociale.⁶⁵ Le *New*

éclairage à partir des théories de la justice. Paris: Centre d'étude de l'emploi, 2007, p.8.

⁶³ Becker, Saul, « 'Security for those who cannot': Labour's neglected welfare principle », in *Understanding social security : issues for policy and practice*, Jane Millar (dir.), Bristol, Policy Press, 2003, p. 106.

⁶⁴ Barbier, Jean Claude, *Analyse comparative de l'activation de la protection sociale en France, Grande-Bretagne, Allemagne et Danemark, dans le cadre des lignes directrices de la stratégie européenne pour l'emploi*. Paris: DARES; Ministère du travail, 2006, p. 136.

⁶⁵ Trickey, Heather et Robert Walker, « Steps to Compulsion Within British Labour Market Policies », in *'An offer you can't refuse' : workfare in international perspective*, Ivar Lodemel et Heather Trickey (dir.), Bristol, Policy Press, 2001, p. 187 ; Hills, John, *Inequality and the state*, Oxford/New York, Oxford University Press, 2004, p.158.

380 *De la pauvreté à l'exclusion sociale : les pouvoirs publics interpellés*
Gérard Boismenu et al., Étude déposée au Fonds québécois de
recherche sur la société et la culture, Montréal, Centre d'excellence sur
l'Union européenne, Centre de recherche sur la politique et le
développement social, janvier 2009, 611 pages.

Labour, promoteur d'une « troisième voie », s'engageait à lutter contre le chômage et la pauvreté, en particulier celle des familles de travailleurs. Le gouvernement travailliste cherche à faire la jonction entre un traitement social du chômage et de la pauvreté et un libéralisme économique sur le marché du travail par le développement d'un État social actif qui permet « d'armer les individus face au marché » (selon l'expression de Giddens).⁶⁶

Contre la dépendance, une activation ciblée et disciplinaire

Le gouvernement travailliste entend établir un nouveau contrat entre les citoyens et l'État, par lequel le gouvernement a obligation de fournir des conditions favorisant l'engagement dans un travail rémunéré, alors que les sans-emploi prestataires doivent se montrer proactifs et prêts à accepter formation, travail ou offres d'éducation. Ce contrat s'inscrit dans une nouvelle dynamique des droits et des devoirs (responsabilités) du citoyen-travailleur, en mettant en relief les seconds.⁶⁷ Par conviction, il est postulé qu'un niveau de sécurité du revenu satisfaisant aurait pour résultat de renforcer une dépendance à la protection sociale, alors qu'il est considéré que tout le monde, en principe, devrait être en mesure de travailler.⁶⁸ D'où la notion de *welfare to work* qui est basée, pour le chômeur, sur un lien entre emploi et protection sociale selon une logique de

⁶⁶ Zajdela, Hélène et Ai-Thu Dang, *Fondements normatifs des politiques d'activation: un éclairage à partir des théories de la justice*. Paris: Centre d'étude de l'emploi, 2007, p 9-10.

⁶⁷ Clasen, Jochen, *Reforming European welfare states : Germany and the United Kingdom compared*, Oxford/New York, Oxford University Press, 2005, p. 82.

⁶⁸ Becker, Saul, « 'Security for those who cannot': Labour's neglected welfare principle », in *Understanding social security : issues for policy and practice*, Jane Millar (dir.), Bristol, Policy Press, 2003, p. 117.

Ce rapport résulte d'une subvention obtenue du programme Actions concertées du FQRSC, dans le cadre de l'Action concertée « Pauvreté et exclusion sociales » mené en partenariat avec : Ministère des Affaires municipales et des Régions (MAMR), Fondation Lucie et André Chagnon, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS), Ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), Société d'habitation du Québec (SHQ).

contrepartie.⁶⁹

Conformément au discours social intégrationniste concernant l'exclusion sociale, l'exclusion est d'abord affaire de mise en marge du travail rémunéré découlant d'une insuffisance d'éducation, de formation, de compétences ou d'engagement par rapport au marché du travail. Le traitement politique de l'exclusion sociale, posée en ces termes, passe par des dispositifs d'activation de ces populations en marge et de développement de leur employabilité. Les pouvoirs publics doivent s'outiller pour agir auprès de populations dont les situations se décantent en cas de figure différents qui mettent en évidence des handicaps particuliers préjudiciables à leur insertion professionnelle. De là, des mesures de sécurité du revenu conditionnelles et l'introduction de *New Deals* désignant des situations particulières. Mais également — étant perméable à l'influence de la conception morale de l'exclusion — la présence significative et caractéristique d'une dimension directive, punitive, morale et disciplinaire des règles qui cadrent les politiques d'activation des prestataires.⁷⁰

Le *New Labour* met de l'avant une citoyenneté active dans plusieurs domaines, dont la protection sociale. Grandement instrumentalisée, la citoyenneté repose sur une prédominance des responsabilités et des obligations sur les droits ; elle doit s'accommoder des objectifs économiques tout en se liant d'assez près à des *a priori* moraux : un bon citoyen, c'est un bon

⁶⁹ Dufour, Pascale, Gérard Boismenu et Alain Noël, *L'aide au conditionnel : la contrepartie dans les mesures envers les personnes sans emploi en Europe et en Amérique du Nord*, Montréal/Bruxelles, Presses de l'Université de Montréal & P.I.E.-Peter Lang, 2003.; Zajdela, Hélène et Ai-Thu Dang, *Fondements normatifs des politiques d'activation: un éclairage à partir des théories de la justice*. Paris: Centre d'étude de l'emploi, 2007, p 10.

⁷⁰ Dobrowolsky, Alexandra et Ruth Lister, *Social Exclusion and Changes to Citizenship: Woman and Children, Minorities and Migrants in Britain*. London, Ontario: University of Western, 2005, p.6.

travailleur, un bon consommateur et un bon... participant à sa
communauté locale.⁷¹

*« What is more, in both camps [Tory and Labour], active citizenship can
also signify 'appropriate and inappropriate behaviour' which can provide 'a
rationale for the exclusion from benefits and services...or the imposition of
some other penalty' for those who engage in what is considered inappropriate
behaviour. »*⁷²

La démarche valorise, dans le meilleur des cas, les obligations
mutuelles, mais, le plus souvent, stipule la conformité des
comportements et l'exercice de la contrainte.⁷³ Le déplacement
de la responsabilité collective vers la responsabilité individuelle
ne fait pas mystère. Tout se passe comme si les individus sont
responsables de leurs préférences et qu'ils n'ont qu'à supporter
les conséquences de leurs actes ; donc : naturalisation et
individualisation du risque fondé sur la capacité biologique à
travailler alors que l'État social traditionnel reposait sur une
définition sociale de la capacité de travail.⁷⁴

Traitement des sans-emploi

L'architecture du dispositif du traitement politique des sans-
emploi a été tracée par le gouvernement Major en 1996 et
conservée pour l'essentiel par la suite (*Jobseeker's Allowance*). Ces
mesures conservatrices ont pavé la voie à la stratégie orientée

⁷¹ Dobrowolsky, Alexandra et Ruth Lister, *Social Exclusion and Changes to Citizenship: Woman and Children, Minorities and Migrants in Britain*. London, Ontario: University of Western, 2005, p.1.

⁷² Dobrowolsky, Alexandra et Ruth Lister, *Social Exclusion and Changes to Citizenship: Woman and Children, Minorities and Migrants in Britain*. London, Ontario: University of Western, 2005, p.5.

⁷³ Dobrowolsky, Alexandra et Ruth Lister, *Social Exclusion and Changes to Citizenship: Woman and Children, Minorities and Migrants in Britain*. London, Ontario: University of Western, 2005, p.5.

⁷⁴ Zajdela, Hélène et Ai-Thu Dang, *Fondements normatifs des politiques d'activation: un éclairage à partir des théories de la justice*. Paris: Centre d'étude de l'emploi, 2007, p. 24-25.

sur l'offre de travail implantée par le *New Labour*.⁷⁵ Cette architecture repose sur la jonction de la prestation d'assurance sociale et de la prestation d'assistance sociale en un seul système et, par ailleurs, sur l'adoption d'une démarche basée sur la conditionnalité du versement des prestations. La durée de la prestation de l'assurance-chômage, qui est en lien à des contributions préalables, forfaitaire et fonction de l'âge, est réduite de douze à six mois et conditionnelle à la signature d'un engagement à entreprendre une démarche de recherche d'emploi.⁷⁶ Après six mois, la prestation est conditionnelle à un examen de ressources, dans la logique très restrictive d'une assistance de dernier recours.⁷⁷

La protection sociale destinée aux sans-emploi se caractérise par une forte atténuation de la distinction entre les prestataires de l'assurance ou de l'assistance et par la mise en place d'un organisme administratif intégré, ce qui n'est pas commun, toute comparaison faite.⁷⁸ Le modèle de désengagement britannique de la sécurité du revenu a conduit à une certaine homogénéisation des mécanismes d'aide et repose sur un net *a*

⁷⁵ Trickey, Heather et Robert Walker, « Steps to Compulsion Within British Labour Market Policies », in *'An offer you can't refuse' : workfare in international perspective*, Ivar Lodemel et Heather Trickey (dir.), Bristol, Policy Press, 2001, p.190.

⁷⁶ Walker, Robert et Michael Wiseman, « Making welfare work: UK activation policies under New Labour », *International Social Security Review*, vol. 56, n°1, 2003, p.9; Grivel, Nicolas, Nathalie Georges et Dominique Méda, *Les prestations et services d'accompagnement des demandeurs d'emploi: Comparaisons internationales Suède, Pays-Bas, Royaume-Uni*. Paris: Centre d'étude de l'emploi, 2007, p.9-10.

⁷⁷ Alcock, Pete, *Social policy in Britain*, 2nd éd., New York, Palgrave-Macmillan, 2003, p. 30; Hills, John, *Inequality and the state*, Oxford/New York, Oxford University Press, 2004, p. 134 et s.

⁷⁸ Trickey, Heather et Robert Walker, « Steps to Compulsion Within British Labour Market Policies », in *'An offer you can't refuse' : workfare in international perspective*, Ivar Lodemel et Heather Trickey (dir.), Bristol, Policy Press, 2001, p.185.

384 *De la pauvreté à l'exclusion sociale : les pouvoirs publics interpellés*
Gérard Boismenu et al., Étude déposée au Fonds québécois de
recherche sur la société et la culture, Montréal, Centre d'excellence sur
l'Union européenne, Centre de recherche sur la politique et le
développement social, janvier 2009, 611 pages.

priori pour l'examen de ressources.⁷⁹

Ce modèle d'indemnisation aux sans-emploi est « peu généreux », pour employer une litote, et quelques chiffres permettent d'en prendre la mesure. Le taux de remplacement net de l'assurance-chômage pour une personne seule est passé de 50 % en 1997 à 46 % en 1999 et ce taux est passé de 64 % à 49 % pour un couple avec deux enfants pour la même période.⁸⁰ Le Royaume-Uni n'a dépensé que 0,19 % du PIB en « mesures passives » en 2005, contre 1,2 % pour la Suède et 2,02 % pour les Pays-Bas.⁸¹ De plus, en proportion des transferts totaux aux chômeurs, la part des prestations financées sur une base contributive a diminué de 45 % en 1979 à 25 % au milieu des années 1980, et de 16 % à la fin des années 1980 à 9 % au cours des années 2000. Il s'agit là d'une indication forte, qui témoigne de la montée en puissance d'une protection pour les chômeurs basée prioritairement sur des conditions de ressources.⁸²

Par ailleurs, l'*Income Support* fait office de revenu minimal pour les personnes dans l'incapacité de travailler (avec personne dépendante, malades, handicapés ou aveugles de moins de 60 ans). Versée sous conditions de ressources, cette aide minimale agit comme « filet de sécurité » pour les personnes n'ayant droit à aucune autre allocation, mais n'assure de toute évidence pas la

⁷⁹ Clasen, Jochen, *Reforming European welfare states : Germany and the United Kingdom compared*, Oxford/New York, Oxford University Press, 2005, p. 53.

⁸⁰ Barbier, Jean Claude, *Analyse comparative de l'activation de la protection sociale en France, Grande-Bretagne, Allemagne et Danemark, dans le cadre des lignes directrices de la stratégie européenne pour l'emploi*. Paris: DARES; Ministère du travail, 2006, p. 135.

⁸¹ Grivel, Nicolas, Nathalie Georges et Dominique Méda, *Les prestations et services d'accompagnement des demandeurs d'emploi: Comparaisons internationales Suède, Pays-Bas, Royaume-Uni*. Paris: Centre d'étude de l'emploi, 2007, p. 14.

⁸² Clasen, Jochen, *Reforming European welfare states : Germany and the United Kingdom compared*, Oxford/New York, Oxford University Press, 2005, p. 60

Ce rapport résulte d'une subvention obtenue du programme Actions concertées du FQRSC, dans le cadre de l'Action concertée « Pauvreté et exclusion sociales » mené en partenariat avec : Ministère des Affaires municipales et des Régions (MAMR), Fondation Lucie et André Chagnon, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS), Ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), Société d'habitation du Québec (SHQ).

possibilité de se sortir de la pauvreté.⁸³

Tableau 7. 6
Prestation de l'*Income Support* en pourcentage
du niveau de pauvreté (60 % de la médiane), Royaume-Uni, 2000-2001

	Poverty level (£/week)	Income Support (£/week)	IS as % of poverty level
Couple, 1 child (aged 8)	188.20	125.00	66.4
Couple, 2 children (aged 8, 11)	228.00	153.80	67.4
Couple, 3 children (aged 3, 8, 11)	255.60	182.50	71.4
1 adult, 1 child (aged 8)	119.30	81.00	67.9

Source : Sutherland, Holly, T. Shefton et David Piachaud, *Poverty in Britain: The Impact of Government Policy since 1997*, York, Joseph Rowntree Foundation, 2003, p. 19.

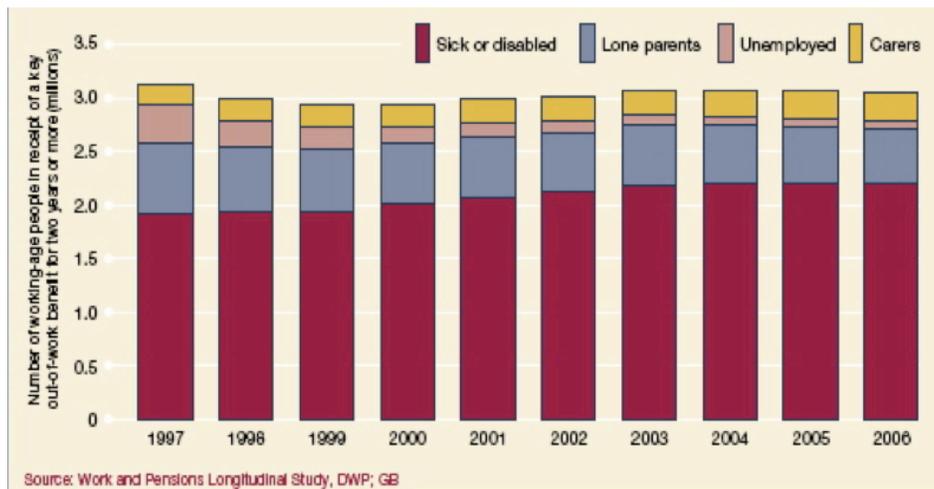
Enfin, « face à la montée en force des prestations handicap, celles-ci vont être réformées [...] dans l'idée de faire le tri entre ceux qui peuvent et ceux qui ne peuvent pas travailler ». ⁸⁴ L'*Invalidity Benefit* est remplacé en 1995 par l'*Incapacity Benefit* qui est moins généreux et aux conditions d'admissibilité plus sévères. Toutefois, compte tenu de la réforme des prestations chômage, le régime invalidité, reste sans conditions de ressources et beaucoup plus généreux. Ce programme vise les personnes de 20 à 60 ans ayant à la fois obtenu un aval médical et cotisé suffisamment au cours des deux années précédant la déclaration d'invalidité. Les personnes n'ayant pas suffisamment cotisé sont orientées vers l'*Income Support*. Cela dit, en 2007, on a procédé à l'implantation d'une

⁸³ Grivel, Nicolas, Nathalie Georges et Dominique Méda, *Les prestations et services d'accompagnement des demandeurs d'emploi: Comparaisons internationales Suède, Pays-Bas, Royaume-Uni*. Paris: Centre d'étude de l'emploi, 2007, p.11; Alcock, Pete, *Social policy in Britain*, 2nd éd., New York, Palgrave-Macmillan, 2003, p.31; Becker, Saul, « 'Security for those who cannot': Labour's neglected welfare principle », in *Understanding social security : issues for policy and practice*, Jane Millar (dir.), Bristol, Policy Press, 2003, p. 105; Sutherland, Holly, T. Shefton et David Piachaud, *Poverty in Britain: The Impact of Government Policy since 1997*, York, Joseph Rowntree Foundation, 2003, p. 24 et 63.

⁸⁴ Zajdela, Hélène et Ai-Thu Dang, *Fondements normatifs des politiques d'activation: un éclairage à partir des théories de la justice*. Paris: Centre d'étude de l'emploi, 2007, p. 9.

nouvelle prestation, *Employment and Support Allowance* (ESA), qui
 remplace l'*Incapacity Benefit*.⁸⁵

Figure 7. 33
**Personnes en âge de travailler recevant durant deux ans et plus une
 allocation à titre de sans-emploi, Royaume-Uni**



Source : Palmer, Guy, Tom MacInnes et Peter Kenway, *Monitoring poverty and social exclusion 2006*. York: New Policy Institute, 2006, p. 37.

Au total, en 2005-2006, le programme *Jobseeker's Allowance* ne représente que 12 % du total des dépenses liées aux trois allocations aux sans-emploi (*Income Support* et *Incapacity Benefits*). Cet ordre de grandeur se confirme en 2006-2007 avec près de 13,5 %.⁸⁶ De plus, en tenant compte des divers programmes existants, les personnes en âge de travailler, qui touchent une prestation ou une autre pendant deux ans et plus, sont, aux trois

⁸⁵ Grivel, Nicolas, Nathalie Georges et Dominique Méda, *Les prestations et services d'accompagnement des demandeurs d'emploi: Comparaisons internationales Suède, Pays-Bas, Royaume-Uni*. Paris: Centre d'étude de l'emploi, 2007, p.11.

⁸⁶ Grivel, Nicolas, Nathalie Georges et Dominique Méda, *Les prestations et services d'accompagnement des demandeurs d'emploi: Comparaisons internationales Suède, Pays-Bas, Royaume-Uni*. Paris: Centre d'étude de l'emploi, 2007, p.11.

quarts, malades ou handicapés ; par la suite, en ordre d'importance, on compte les parents seuls et les parents avec dépendant. Les chômeurs occupent une place marginale qui tend à se réduire à presque rien.

Tableau 7. 7
Nombre de bénéficiaires des différentes allocations versées par les JobcenterPlus aux sans-emploi, Royaume-Uni

	Nombre de bénéficiaires (novembre 2006)	Dépenses annuelles (2006-2007)
Jobseeker's Allowance	904 230	2,5 Mds £
Incapacity Benefit	2 714 950	12,5 Mds £
Income Support	941 080	3,4 Mds £ (pour parents isolés)

source : Site internet du DWP, rapport Freud

Source : Grivel, Nicolas, Nathalie Georges et Dominique Méda, *Les prestations et services d'accompagnement des demandeurs d'emploi: Comparaisons internationales Suède, Pays-Bas, Royaume-Uni*. Paris: Centre d'étude de l'emploi, 2007, p. 12.

L'instrumentalisation de la fiscalité

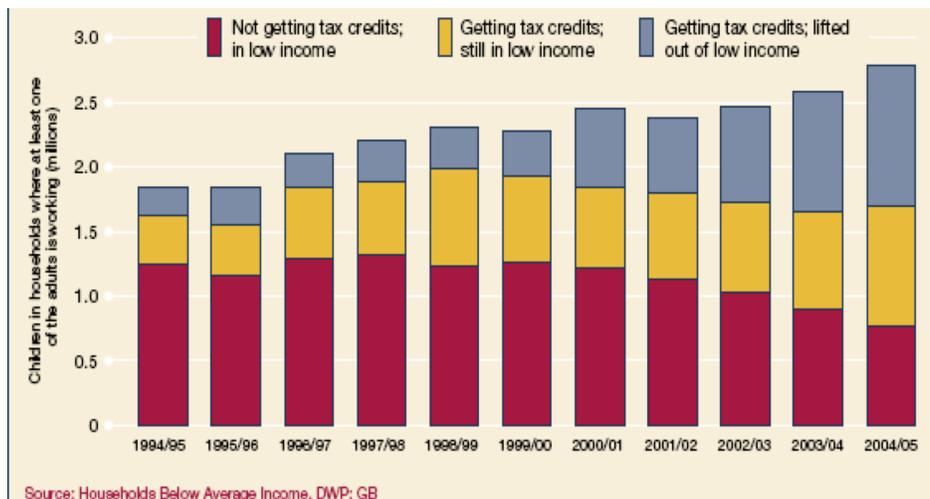
L'allocation familiale se voit insuffler d'un nouveau dynamisme entre 1997 et 2001 par une augmentation de 26 % pour le premier enfant et de 4 % pour les autres.⁸⁷ Par contre, les augmentations de l'assistance avec examen de ressources visant les enfants ont mis en priorité les plus jeunes enfants.⁸⁸ Avec l'arrivée des travaillistes, le gouvernement a mis en priorité la lutte à la pauvreté des enfants. C'est ainsi qu'en 1999 le *Working Families Tax Credit* est mis en place. Plus tard, en 2003,

⁸⁷ Piachaud, David et Holly Sutherland, « Child Poverty », in *Understanding Social Exclusion*, John Hills, Julian Le Grand et David Piachaud (dir.), Oxford, Oxford University Press, 2002. Voir aussi : Alcock, Pete, *Social policy in Britain*, 2nd éd., New York, Palgrave-Macmillan, 2003, p. 31-32.

⁸⁸ Brewer, Mike et Paul Gregg, *Eradicating Child Poverty in Britain: Welfare Reform and Children Since 1997*. London: Institute for Fiscal Studies, 2002, p.14.

cette action sera scindée avec la distinction du *Working Tax Credit* et du *Child Tax Credit* qui permet l'impôt négatif pour les bas salariés, qu'ils aient ou non des enfants.

Figure 7. 34
Enfants dans un ménage à faible revenu, selon qu'il perçoit ou non un crédit fiscal, et impact sur la pauvreté, Royaume-Uni



Source : Palmer, Guy, Tom MacInnes et Peter Kenway, *Monitoring poverty and social exclusion 2006*. York: New Policy Institute, 2006, p. 44.

Le but du *WTC* est d'accroître l'incitation financière au travail et de réduire le phénomène du travailleur pauvre (ou dite pauvreté laborieuse) pour les célibataires et les couples sans enfant. La fiscalité apparaît un instrument assez précis pour cibler les personnes dans le besoin et aux effets moins stigmatisants que les dispositifs d'assistance. On veut y voir un levier permettant de porter le principe du *progressive universalism* par sa capacité de « ciblage confidentiel ». ⁸⁹ « *In April 2006, 2.2*

⁸⁹ Millar, Jane, « From wage replacement to wage supplement: benefits and tax credits », in *Understanding social security : issues for policy and practice*, Jane Millar (dir.), Bristol, Policy, 2003, p. 134-135; Hills, John, *Inequality and the state*, Oxford/New York, Oxford University Press, 2004, p. 213.

Ce rapport résulte d'une subvention obtenue du programme Actions concertées du FQRSC, dans le cadre de l'Action concertée « Pauvreté et exclusion sociales » mené en partenariat avec : Ministère des Affaires municipales et des Régions (MAMR), Fondation Lucie et André Chagnon, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS), Ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), Société d'habitation du Québec (SHQ).

million working families and over 300,000 low income working households without children were benefiting from the WTC [...] WTC also provides significant support for childcare, making work possible for people on low wages facing high childcare costs, and boosting incomes of people in work. »⁹⁰

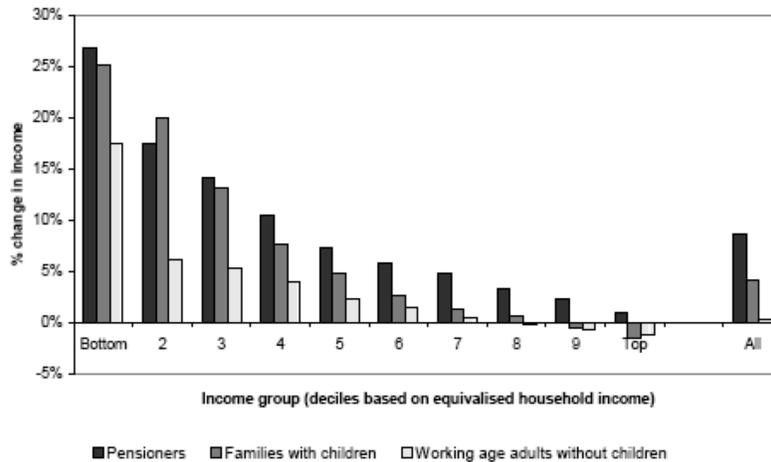
Il s'agit précisément d'un des instruments en mesure de neutraliser le travail faiblement rémunéré et d'encourager l'insertion sur le marché du travail au bas de l'échelle. Par ailleurs, le *Child Tax Credit* offre un système unique d'aide aux familles pauvres, que les parents travaillent ou pas. Le niveau d'aide dépend du nombre d'enfants, puis est modulé en fonction du revenu du ménage.⁹¹

Ces diverses mesures découlent d'une volonté arrêtée de réduire la pauvreté des enfants, en termes de nombre absolu et en termes relatifs. Les mesures fiscales ont permis de sortir de la pauvreté un million d'enfants en une dizaine d'années ; l'effet est particulièrement important du tournant des années 2000. De même, le nombre de ménage ne bénéficiant pas du crédit fiscal diminue rapidement au même moment. Il reste tout de même 1,75 million d'enfants qui sont sous le seuil de pauvreté, et le Royaume-Uni se signale, comme on l'a vu, par un taux de pauvreté des enfants relativement important (en termes comparatifs).

⁹⁰ Royaume-Uni. *UK National Report on Strategies for Social Protection and Social Inclusion 2006-2008*. London: Ministry of Labour & Social Affairs, 2006, annex 1, p. 12.

⁹¹ Hills, John, *Inequality and the state*, Oxford/New York, Oxford University Press, 2004, p.213; Millar, Jane, « From wage replacement to wage supplement: benefits and tax credits », in *Understanding social security : issues for policy and practice*, Jane Millar (dir.), Bristol, Policy, 2003, p. 136.

Figure 7. 35
Changement du revenu réel selon les strates de revenu (déciles)
découlant des réformes fiscales et de protection sociale, Royaume-Uni,
1997-2002



Source : Gregg, Paul, Jane Waldfogel et Elizabeth Washbrook, *Expenditure Patterns Post-Welfare Reform in the UK: Are low-income families starting to catch up?* London: London School of Economics, 2005, p. 4.

On doit aussi ajouter que la combinaison des mesures sociales qui ont été mises en œuvre et des mesures fiscales a eu un impact sur l'évolution des revenus des catégories sociales à plus faible revenu, et cela touche en particulier les ménages avec enfants. L'incidence des mesures adoptées par le gouvernement travailliste (au cours des cinq premières années de mandat) sur l'évolution des revenus, pour chaque décile dans la distribution des revenus, met en évidence que l'impact a été particulièrement important pour les trois déciles au bas de l'échelle et particulièrement fort pour les ménages avec enfants du décile du bas (près de 25 % en termes réels).

ROYAUME-UNI DE L'ACTIVATION

Les mesures les plus conventionnelles de sécurité du revenu ont été remodelées de façon à exacerber la promiscuité entre ces dernières et le marché du travail. L'insertion professionnelle est en principe le centre de gravité et la légitimation de ces mesures. La démarche posée en termes d'activation de la main-d'œuvre n'est plus ou moins que le prolongement de l'idée de la subordination de la couverture de la protection sociale à l'état d'un marché du travail, aussi délabré qu'il fut.

Conditionnalité et incitation au travail

Avec la création de *Jobcentre Plus* en 2001, le Royaume-Uni appuie sa politique de l'emploi sur un guichet unique qui a pour mission l'activation intensive des chômeurs. « La priorité affichée est celle d'un retour rapide à l'emploi, garanti par une indemnisation de faible ampleur et le nombre réduit de programmes actifs du marché du travail ».⁹² Motivée par renforcement de l'intégration de ses services de l'emploi, cette institution gère les prestations monétaires et l'accompagnement des bénéficiaires en fixant pour objectif le retour rapide à l'emploi pour qui peut travailler. Se met en place un modèle unique d'accompagnement pour l'ensemble du territoire et, parallèlement, la direction du *Jobcentre Plus* s'occupe des ententes avec des prestataires privés (*Learning and Skills Councils*) pour certaines prestations de formation.⁹³ Le processus d'accompagnement des prestataires de *Jobseeker's Allowance* —

⁹² Grivel, Nicolas, Nathalie Georges et Dominique Méda, *Les prestations et services d'accompagnement des demandeurs d'emploi: Comparaisons internationales Suède, Pays-Bas, Royaume-Uni*. Paris: Centre d'étude de l'emploi, 2007, p.10.

⁹³ Grivel, Nicolas, Nathalie Georges et Dominique Méda, *Les prestations et services d'accompagnement des demandeurs d'emploi: Comparaisons internationales Suède, Pays-Bas, Royaume-Uni*. Paris: Centre d'étude de l'emploi, 2007, p.13-14.

qui est très formalisé, défini au niveau national et appliqué dans toutes les agences locales — distingue trois phases : d'abord, le chômeur bénéficie d'un suivi intensif afin de l'inciter à retrouver rapidement un emploi (13 premières semaines) ; par la suite et jusqu'à six mois pour les jeunes voire dix-huit mois pour les autres chômeurs, commence une phase de nouveau départ, avec un renforcement des obligations du chômeur (notamment en termes de périmètre de la recherche d'emploi) ; enfin, le chômeur s'engage dans le dispositif de *New Deal*, assorti d'un suivi intensif et personnalisé.⁹⁴

L'entretien est le mode de communication privilégié ; périodique, il prend des tournures plus ou moins intensives selon la durée du versement des prestations. L'objet reste le même : évaluation de la situation et des besoins, lorsque le prestataire n'a pas retrouvé d'emploi. L'offre de services des *Jobcentre Plus* est principalement conçue pour accélérer le retour à l'emploi de personnes qui sont susceptibles de trouver un emploi aisément. Cet organisme est considérée comme moins adaptée pour des publics plus défavorisés, auquel cas on fera appel à un prestataire privé qui dispose, pour chaque chômeur, d'un *personal job account*, lui permettant d'acheter différentes prestations, notamment des formations.⁹⁵ Il est intéressant de

⁹⁴ Grivel, Nicolas, Nathalie Georges et Dominique Méda, *Les prestations et services d'accompagnement des demandeurs d'emploi: Comparaisons internationales Suède, Pays-Bas, Royaume-Uni*. Paris: Centre d'étude de l'emploi, 2007, p22-23.

⁹⁵ Grivel, Nicolas, Nathalie Georges et Dominique Méda, *Les prestations et services d'accompagnement des demandeurs d'emploi: Comparaisons internationales Suède, Pays-Bas, Royaume-Uni*. Paris: Centre d'étude de l'emploi, 2007, p.12-13 « Un ... mouvement rapproche les pays européens : celui de la libéralisation du marché du placement des chômeurs. La plupart des pays ont en effet levé le monopole légal du SPE sur ce secteur, permettant ainsi à d'autres acteurs d'accompagner les demandeurs d'emploi. Cependant, cette libéralisation s'est faite à des degrés très divers selon les pays. Au Royaume-Uni, le recours à des opérateurs privés est ancien, notamment du fait de la forte implantation des cabinets privés de recrutement. » Grivel, Nicolas, Nathalie Georges et Dominique Méda, *Les prestations et services d'accompagnement des demandeurs*

noter que le Royaume-Uni concentre ses dépenses sur la prestation de service, sous forme des prestations de suivi intensif auprès des chômeurs. « Peu de ressources sont consacrées à la formation, et encore moins aux emplois aidés. Les prestations « lourdes » sont réservées à une minorité très éloignée de l'emploi et au chômage depuis longtemps ». ⁹⁶

Tableau 7. 8
Dépenses au titre des politiques du marché du travail

Catégorie	Suède (2005)	Pays-Bas (2005)	Royaume-Uni (2004)	France (2004)	Moyenne UE 15 (2004)
Services relatifs au marché du travail	7,4%	10,7%	44,4%	9,1%	9,50%
Mesures PMT (formation, emplois subventionnés, aides à la création d'entreprises, etc.)	44,3%	56,1%	20%	27%	27,7%
Aides PMT (indemnisation du chômage, préretraites)	48,3%	33,2%	35,6%	63,9%	62,9%

Source : Eurostat

Source : Grivel, Nicolas, Nathalie Georges et Dominique Méda, *Les prestations et services d'accompagnement des demandeurs d'emploi: Comparaisons internationales Suède, Pays-Bas, Royaume-Uni*. Paris: Centre d'étude de l'emploi, 2007, p. 12.

À la clé, les chômeurs soupçonnés de ne pas remplir leurs obligations de recherche d'emploi peuvent se voir refuser leurs prestations sociales pour une durée pouvant aller jusqu'à 26 mois. ⁹⁷ Une gradation de sanction est prévue :

« In practice, unemployed people who do not comply with JSA or New Deal requirements face sanctions that terminate all cash assistance. If an

d'emploi: Comparaisons internationales Suède, Pays-Bas, Royaume-Uni. Paris: Centre d'étude de l'emploi, 2007, p.16.

⁹⁶ Grivel, Nicolas, Nathalie Georges et Dominique Méda, *Les prestations et services d'accompagnement des demandeurs d'emploi: Comparaisons internationales Suède, Pays-Bas, Royaume-Uni*. Paris: Centre d'étude de l'emploi, 2007, p. 26.

⁹⁷ Barbier, Jean Claude, *Analyse comparative de l'activation de la protection sociale en France, Grande-Bretagne, Allemagne et Danemark, dans le cadre des lignes directrices de la stratégie européenne pour l'emploi*. Paris: DARES; Ministère du travail, 2006, p. 135.

- 394 *De la pauvreté à l'exclusion sociale : les pouvoirs publics interpellés*
Gérard Boismenu et al., Étude déposée au Fonds québécois de recherche sur la société et la culture, Montréal, Centre d'excellence sur l'Union européenne, Centre de recherche sur la politique et le développement social, janvier 2009, 611 pages.

unemployed person is unavailable for work, fails to attend a meeting with their Adviser or to "sign on" without good cause, they lose their entitlement to benefit. Alternatively, an individual can lose cash assistance for up to 26 weeks if they leave, are dismissed, or refuse a job without good cause. The penalties for not attending or being dismissed from an employment programme without good cause escalate from a two-week sanction, to four weeks for a second penalty, rising to 26 weeks for the third instance of non-compliance. Specified groups can claim hardship payments and Housing and Council Tax benefit is only withdrawn for the first type of sanction. »⁹⁸

En pratique, ces sanctions sont appliquées : elles touchent davantage les jeunes et sont perçues comme des amplificateurs de l'exclusion sociale de certaines catégories de population en marge.⁹⁹

Une action ciblée : les *New Deals*

Les programmes *New Deals* ont fait leur apparition à partir de 1997 avec l'idée que le travail rémunéré est la meilleure voie pour l'insertion sociale et l'émergence de la pauvreté.¹⁰⁰ La stratégie de *welfare to work* se fonde sur la croyance que l'accès à un emploi rémunéré est la voie majeure pour sortir de la pauvreté et la dépendance ; et, si tant est que la croissance économique perdure, les opportunités d'emploi devraient être là pour ceux qui sont « équipés » pour les prendre.¹⁰¹

Les *New Deals* sont perçus comme une voie pour combattre des désavantages systématiques chez différents groupes, dont

⁹⁸ Finn, Dan, « The "Employment-First" Welfare State: Lessons from the New Deal for Young People », *Social Policy & Administration*, vol. 37, n°7, 2003, p. 712.

⁹⁹ Finn, Dan, « The "Employment-First" Welfare State: Lessons from the New Deal for Young People », *Social Policy & Administration*, vol. 37, n°7, 2003, p. 719.

¹⁰⁰ Walker, Robert et Michael Wiseman, « Making welfare work: UK activation policies under New Labour », *International Social Security Review*, vol. 56, n°1, 2003, p.9-11.

¹⁰¹ Alcock, Pete, *Social policy in Britain*, 2nd éd., New York, Palgrave-Macmillan, 2003, p. 126.

Ce rapport résulte d'une subvention obtenue du programme Actions concertées du FQRSC, dans le cadre de l'Action concertée « Pauvreté et exclusion sociales » mené en partenariat avec : Ministère des Affaires municipales et des Régions (MAMR), Fondation Lucie et André Chagnon, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS), Ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), Société d'habitation du Québec (SHQ).

chez les jeunes.¹⁰² Dès le départ le *New Labour* a retenu les jeunes pour cible prioritaire. L'État social blairiste a pour centre de gravité le travail d'où la politique d'activation du *Labour* qui lie obligations et sanctions, tout en complétant avec des mécanismes financiers et fiscaux d'incitation de retour au marché du travail.¹⁰³ Ainsi, « [...] *the social contract offered by New Labour is one of employment-relevant, client-centred assistance but without an option of continuing, simply, to receive JSA.* » Chaque *New Deal* vise un problème particulier (une situation ou un handicap), en considérant que « *more help, more choices, and the support of a Personal Adviser... matched by a greater responsibility on the part of individuals to help themselves.* »¹⁰⁴ À côté des *New Deals* obligatoires qui prolongent après six ou dix-huit mois le processus d'accompagnement usuel destiné jeunes ou aux plus de 25 ans, nous avons des *New Deals* qui reposent sur la participation volontaire des bénéficiaires, soit les parents isolés, les conjoints des chômeurs, les personnes invalides ou handicapées et les plus de 50 ans. Les deux *New Deals* obligatoires sont les plus normés et ont le plus de contenu. La période initiale qui peut durer quatre mois sert à construire un plan d'action individualisé. Pour les personnes inscrites dans un *New Deal* et qui n'en sortent pas pendant cette période, elles se voient proposer des dispositifs et prestations adaptés selon une batterie de quatre options, suivis d'une période de recherche d'emploi et d'encouragements pratiques.¹⁰⁵

¹⁰² Clasen, Jochen, *Reforming European welfare states : Germany and the United Kingdom compared*, Oxford/New York, Oxford University Press, 2005, p. 85.

¹⁰³ Walker, Robert et Michael Wiseman, « Making welfare work: UK activation policies under New Labour », *International Social Security Review*, vol. 56, n°1, 2003, p. 22-23.

¹⁰⁴ Finn, Dan, « The "Employment-First" Welfare State: Lessons from the New Deal for Young People », *Social Policy & Administration*, vol. 37, n°7, 2003, p. 712.

¹⁰⁵ Grivel, Nicolas, Nathalie Georges et Dominique Méda, *Les prestations et services*

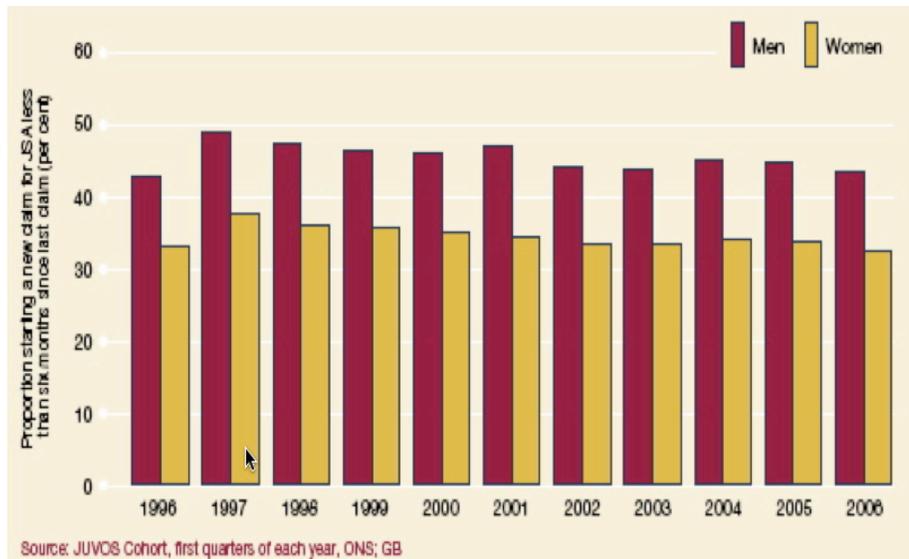
Même si le *New Deal pour les jeunes* est de loin le plus important, avec plus de 70 % des ressources entre 1997 et 2002, il faut compter sur le *New Deal pour les 25 +*, le *New deal pour les plus de 50 ans*, le *New deal pour les partenaires (conjoints)*, le *New deals pour les parents « isolés »*, le *New deals pour les handicapés*, le *New Deals for Communities* et le *New Deal for skill*.¹⁰⁶ Dans l'ensemble de ce dispositif, l'objectif du *Jobcentre Plus* est d'offrir un accompagnement « sur mesure » qui réponde aux besoins de chaque demandeur d'emploi et aux exigences d'efficience de son intervention.¹⁰⁷ Mais tout cela se pose dans des délais assez courts, soit en termes de nombre de semaines ; l'essentiel est tourné vers la recherche intensive d'emploi, le *conselling* et la formation — mais pas trop longue. En général, l'accent est sur l'encadrement de clientèles-cibles et sur une démarche visant un retour rapide sur le marché du travail.

d'accompagnement des demandeurs d'emploi: Comparaisons internationales Suède, Pays-Bas, Royaume-Uni. Paris: Centre d'étude de l'emploi, 2007, p.22 ; Walker, Robert et Michael Wiseman, « Making welfare work: UK activation policies under New Labour », *International Social Security Review*, vol. 56, n°1, 2003, p.11.

¹⁰⁶ Walker, Robert et Michael Wiseman, « Making welfare work: UK activation policies under New Labour », *International Social Security Review*, vol. 56, n°1, 2003, p. 16-20.

¹⁰⁷ Grivel, Nicolas, Nathalie Georges et Dominique Méda, *Les prestations et services d'accompagnement des demandeurs d'emploi: Comparaisons internationales Suède, Pays-Bas, Royaume-Uni.* Paris: Centre d'étude de l'emploi, 2007, p. 14-15.

Figure 7. 36
Proportion de nouveaux demandeurs d'assurance-assistance au JSA
qui étaient prestataires moins de six mois auparavant, Royaume-Uni



Source : Palmer, Guy, Tom MacInnes et Peter Kenway, *Monitoring poverty and social exclusion 2006*. York: New Policy Institute, 2006, p. 79.

On sait aussi que le niveau de couverture (remplacement de revenu) reste assez modeste — cela fait partie de l'incitation au travail — et que l'efficacité des nouvelles procédures d'encadrement est assez contestée, surtout si on tient compte que la moitié des nouveaux demandeurs d'une prestation de *Jobseeker's Allowance* étaient prestataires moins de six mois auparavant.

Un « corps étranger » pour l'entreprise

La question de l'impact des mesures laisse place à plusieurs interprétations. Une enquête au début des années 2000 permet de lever le voile sur cette question et apporte quelques lumières surtout dans une perspective comparée.

Tout d'abord, les jeunes attendent de leur engagement dans ces programmes, l'insertion dans un milieu de travail assez stable qui offre une perspective intéressante d'apprentissage, et non un stage pour un travail déqualifié et sans perspective d'avenir. *"No one at this table wants to work at McDonald's, nobody here thinks 'yes, I'd like a career at McDonald's' ... If they were given the opportunity to do something in the areas that they want, then they'd take it..."*¹⁰⁸ En général, les jeunes n'ont pas l'impression d'avoir été dirigés vers des endroits non pertinents, encore que, selon le cheminement et l'étape dans le parcours de l'encadrement offert par le New Deal, certains ont pu sentir une pression assez forte prendre une « option » pour laquelle ils n'avaient pas d'intérêt. Si c'est une occasion pour se socialiser au travail, la perception des mesures est fonction de leur caractère volontaire ou contraignant.¹⁰⁹

Pour l'entrepreneur ou la direction d'entreprise du Royaume-Uni, ces initiatives travaillistes d'encadrement des sans-emploi qui demandent sa contribution, représentent une greffe ou un corps étranger en terrain hostile. La comparaison, qui a été faite de son comportement, eu égard à ses vis-à-vis du Danemark, est assez éloquente. Les Britanniques refusent de participer aux programmes travaillistes en raison de leur perception plutôt négative des chômeurs, car ils seraient « inemployables ». Les gestionnaires d'entreprise ne voudraient pas de ces sans-emploi car ils sont suspectés de ne pas vouloir travailler ou ont mauvaise réputation.

¹⁰⁸ Finn, Dan, « The "Employment-First" Welfare State: Lessons from the New Deal for Young People », *Social Policy & Administration*, vol. 37, n°7, 2003, p. 714.

¹⁰⁹ Finn, Dan, « The "Employment-First" Welfare State: Lessons from the New Deal for Young People », *Social Policy & Administration*, vol. 37, n°7, 2003, p. 714.

Tableau 7. 9
Réponses des employeurs du Danemark et du Royaume-Uni
concernant les programmes d'activation des chômeurs,
début 2000-2001

	<i>Denmark</i>	<i>Britain</i>
Plan	50% thought that the plan involved firms in a new way	13% thought that the plan involved firms in a new way (while most said the plans constituted "old wine in new bottles")
Views of clientele	20% did not participate because of negative views of the unemployed	53% did not participate because of negative views of the unemployed (that they were unemployable)
Benefits/skills	36% did not participate because they needed workers with higher skills	53% did not participate because they needed workers with higher skills
Labor needs	31% participated to help with their labor needs	22% participated to help with their labor needs
Subsidies	38% reported that subsidies eased their participation	10% reported that subsidies eased their participation
Political pressures	9% participated due to political pressures 9% reported that their CEO alone made the decision to participate	31% participated due to political pressures 31% reported that their CEO alone made the decision to participate
Social responsibility	51% participated out of feelings of social responsibility	26% participated out of feelings of social responsibility
Administration	40% reported vigorous outreach by the state 18% of participants claimed that the government was not responsive to their problems 4% did not participate because their firm was not asked	27% reported vigorous outreach by the state 41% of participants claimed that the government was not responsive to their problems 20% did not participate because their firm was not asked 30% did not participate because the program was poorly conceived or run (too bureaucratic, cosmetic, no follow-through)

Source : Martin, Cathie Jo, « Reinventing welfare regimes. Employers and the Implementation of Active Social Policy », *World Politics*, vol. 57, 2004, p. 57.

Pour plus de la moitié des entrepreneurs britanniques, la non-participation tient que leurs besoins en qualification sont supérieurs à ce qu'on peut leur proposer au sein des

programmes et que le développement de la qualification n'est pas leur motivation première. Dans l'ensemble, les programmes de *New Deals* font très peu pour répondre au problème d'éducation et de qualification et pour lutter contre insuffisance de la formation de la main-d'œuvre. Tout en mettant en cause la capacité de pallier au besoin de qualification, de compétence et d'expertise, les entrepreneurs britanniques disent participer aux programmes, pour beaucoup, en raison de préoccupations politiques, car des pressions se sont exercées et qu'il serait mal indiqué de refuser une participation. Finalement, ajoutons que le sens de la responsabilité sociale joue assez peu pour ces mêmes entrepreneurs : on nourrit surtout un scepticisme plutôt poussé pour la capacité politique et administrative de l'État d'agir utilement.¹¹⁰

L'attitude de l'entrepreneur britannique est d'autant plus révélatrice qu'elle est comparée à celle de l'entrepreneur danois. De façon générale, il y a antinomie et le partenariat, aussi perfectible qu'il puisse être ailleurs, n'est certes pas au rendez-vous au Royaume-Uni.

Une adhésion sociale...

À la fin des années 1990, un consensus s'est développé autour de l'idée d'une politique active et de la légitimité de mesures conditionnelles. Les principaux arguments tablaient sur les coûts associés au nombre de requérants qui n'a pas diminué malgré la croissance de l'emploi, sur le postulat de la dépendance, sur la dangerosité et le risque d'agitation sociale spécialement chez les jeunes chômeurs, et sur les histoires à succès des stratégies de *workfare* américaines et du miracle

¹¹⁰ Martin, Cathie Jo, « Reinventing welfare regimes. Employers and the Implementation of Active Social Policy », *World Politics*, vol. 57, 2004, p. 55-67.

hollandais.¹¹¹

Ce consensus est facilité par le mouvement qui s'opère dans l'opinion publique à l'égard des pauvres et du chômage. La proportion de la population qui attribue la pauvreté à la paresse ou au manque de volonté passe de 19 % en 1986 à 23 % en 2000 et, parallèlement, la proportion, qui considère que cela est dû à l'injustice de la société, a diminué de 30 % en 1994 à 21 % en 2000.¹¹² Ce n'est pas encore la situation américaine, mais cela s'éloigne de la culture politique européenne conventionnelle. Rappelons qu'au début des années 1980, plus de la moitié de la population britannique considérait les chômeurs comme des victimes de circonstances externes. Cette perception a changé dramatiquement après 1997 avec une importante augmentation dans la proportion de ceux qui croient que les prestations sont trop généreuses et découragent la recherche active d'emploi.¹¹³

Mais, alors que le gouvernement entend étendre les politiques centrées sur l'emploi à des groupes qui traditionnellement n'ont pas été considérés comme faisant partie du marché du travail, il le consensus commence à s'effriter et on s'interroge sur qui devrait être obligé de travailler et qui ne le devrait pas.¹¹⁴ L'opposition politique aux *New Deals*, quasiment silencieuse au départ, en raison du consensus sur la désirabilité *welfare-to-work*, s'est faite plus présente. D'un côté, les critiques portent

¹¹¹ Walker, Robert et Michael Wiseman, « Making welfare work: UK activation policies under New Labour », *International Social Security Review*, vol. 56, n°1, 2003, p.10.

¹¹² Hills, John, *Inequality and the state*, Oxford/New York, Oxford University Press, 2004, p. 66.

¹¹³ Clasen, Jochen, *Reforming European welfare states : Germany and the United Kingdom compared*, Oxford/New York, Oxford University Press, 2005, p. 85 citant Hills, John, *Inequality and the state*, Oxford/New York, Oxford University Press, 2004.

¹¹⁴ Trickey, Heather et Robert Walker, « Steps to Compulsion Within British Labour Market Policies », in *'An offer you can't refuse' : workfare in international perspective*, Ivar Lodemel et Heather Trickey (dir.), Bristol, Policy Press, 2001, p 207.

initialement sur la place disproportionnée accordée au travail rémunéré comme première voie à l'inclusion sociale pour la personne en âge de travailler. De l'autre, les conservateurs considèrent que le « remède » est trop coûteux et suggèrent plutôt une approche *can work, must work*.¹¹⁵

... mais des retombées contestables

Les retombées de ces mesures se sont voulues dès le départ d'une grande efficacité. On pouvait annoncer que le nombre de chômeurs de 6 mois de 18-24 ans avait diminué de 169 500, en 1997, à 52 000, en 2000. Mais au même moment le taux de chômage pour l'ensemble de la population diminuait, si bien qu'il est difficile d'isoler la contribution des mesures d'activation.¹¹⁶ Le gouvernement a prétendu, de même, que les *New Deals* étaient *cost-effective*.¹¹⁷ Il est juste de dire que ceux-ci permettent d'accroître la probabilité pour un jeune d'accéder à un emploi et d'améliorer son employabilité. Mais l'effet final, bien que significatif, reste limité. Là où le bât blesse c'est sur la faible qualité des emplois et l'insertion durable en emploi. En novembre 2006, les deux tiers des jeunes et des plus de 25 ans participants au *New Deal* sont dans la phase « *Gateway* » ; si on y ajoute ceux qui étaient dans la phase de suivi dans l'emploi, il ressort que seulement 20 % des jeunes et 35 % des plus de 25 ans inscrits à un *New Deal* se situent dans la phase des « *options* », soit en formation ou en contrats dans le secteur marchand ou

¹¹⁵ Finn, Dan, « The "Employment-First" Welfare State: Lessons from the New Deal for Young People », *Social Policy & Administration*, vol. 37, n°7, 2003, p. 710; Trickey, Heather et Robert Walker, « Steps to Compulsion Within British Labour Market Policies », in *'An offer you can't refuse' : workfare in international perspective*, Ivar Lodemel et Heather Trickey (dir.), Bristol, Policy Press, 2001, p. 192.

¹¹⁶ Alcock, Pete, *Social policy in Britain*, 2nd éd., New York, Palgrave-Macmillan, 2003, p. 125.

¹¹⁷ Finn, Dan, « The "Employment-First" Welfare State: Lessons from the New Deal for Young People », *Social Policy & Administration*, vol. 37, n°7, 2003, p. 20.

non marchand.¹¹⁸

Le *New Deal* pour les jeunes (en particulier) s'est buté au manque de compétences de ses participants et a révélé l'écart entre les attentes des employeurs et ce que les participants peuvent offrir. Certains employeurs — particulièrement ceux des plus petites entreprises — manquent à leur obligation de fournir de la formation aux participants. Les résultats pour les minorités ethniques sont pires que pour les autres groupes.

« Les programmes de formation sont au cœur de problématiques contradictoires dans le système britannique : d'un côté, la contestation de l'efficacité des formations longues et l'accent mis sur le retour rapide à l'emploi ont concouru à accorder une faible place aux mesures de formation des demandeurs d'emploi ; mais d'un autre côté, le Royaume-Uni souffre de lacunes importantes en termes de qualification de sa population et, s'il n'est pas confronté à un chômage de masse, il prend conscience d'un problème de récurrence du chômage chez certaines populations fragilisées [...] [P]armi les 2,4 millions de personnes entrant chaque année dans le dispositif d'indemnisation du chômage (Jobseeker's Allowance), les deux tiers (1,6 million) connaissent en fait un retour au chômage, dont la moitié sont faiblement qualifiés : un tiers des entrées au chômage indemnisé est donc lié aux allers-retours entre emploi et chômage des peu qualifiés. »¹¹⁹

En somme, les participants ne réussissent pas à garder leur emploi. On peut accumuler les données, mais, pour l'essentiel, retenons que même si les *New Deals* ont mis l'accent sur le retour au travail rémunéré des bénéficiaires, une minorité très significative retourne aux prestations et d'autres n'arrivent pas à progresser sur le marché du travail.¹²⁰

¹¹⁸ Grivel, Nicolas, Nathalie Georges et Dominique Méda, *Les prestations et services d'accompagnement des demandeurs d'emploi: Comparaisons internationales Suède, Pays-Bas, Royaume-Uni*. Paris: Centre d'étude de l'emploi, 2007, p. 23-24.

¹¹⁹ Grivel, Nicolas, Nathalie Georges et Dominique Méda, *Les prestations et services d'accompagnement des demandeurs d'emploi: Comparaisons internationales Suède, Pays-Bas, Royaume-Uni*. Paris: Centre d'étude de l'emploi, 2007, p.33.

¹²⁰ Walker, Robert et Michael Wiseman, « Making welfare work: UK activation policies under New Labour », *International Social Security Review*, vol. 56, n°1, 2003, p.

404 *De la pauvreté à l'exclusion sociale : les pouvoirs publics interpellés*
Gérard Boismenu et al., Étude déposée au Fonds québécois de recherche sur la société et la culture, Montréal, Centre d'excellence sur l'Union européenne, Centre de recherche sur la politique et le développement social, janvier 2009, 611 pages.

« [...] between 18 and 20 per cent of those leaving the New Deal for Lone Parents for work return to benefit within six months, 29 per cent return within a year and 40 per cent return within two and a half years. Poor retention rates are by no means limited to lone parents – 40 per cent of claimants on Jobseeker's Allowance who move into work return to benefit within six months. »¹²¹

Cela revient à une idée de base. Il est vrai que la durée initiale au chômage a été grandement réduite et que l'investissement en formation vient assez tardivement dans le processus. Mais les stratégies d'emploi, qui cherchent à proposer des perspectives d'avenir à tous, doivent aller de pair avec des emplois réels qui assurent des conditions de vie permettant d'échapper au travail dévalorisé, aux bas salaires et à la pauvreté.¹²²

14-24; Gregg, Paul, Jane Waldfogel et Elizabeth Washbrook, *Expenditure Patterns Post-Welfare Reform in the UK: Are low-income families starting to catch up?* London: London School of Economics, 2005, p. 9; Finn, Dan, « The "Employment-First" Welfare State: Lessons from the New Deal for Young People », *Social Policy & Administration*, vol. 37, n°7, 2003, p. 720.

¹²¹ Harker, Lisa, *Delivering on Child Poverty: What would it take?* . London: Secretary of State for Work and Pensions, 2006, p. 40.

¹²² Ellison, Nick et Sarah Ellison, « Creating 'Opportunity for All'? New Labour, New Localism and the Opportunity Society », *Social Policy & Society*, vol. 5, n°3, 2006, p. 343.

Ce rapport résulte d'une subvention obtenue du programme Actions concertées du FQRSC, dans le cadre de l'Action concertée « Pauvreté et exclusion sociales » mené en partenariat avec : Ministère des Affaires municipales et des Régions (MAMR), Fondation Lucie et André Chagnon, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS), Ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), Société d'habitation du Québec (SHQ).