Document generated on 10/12/2024 5:49 a.m.

Lien social et Politiques

New Labour , nouvelle Grande-Bretagne? Les politiques sociales et la « troisième voie »

New Labour, new Britain ? Social policies and the "Third Way"

¿ *New Labour* , nueva Gran Bretaña ? Políticas sociales y la « tercera vía »

Jane Lewis

Number 41, Spring 1999

Les mots pour le dire, les mots pour le faire : le nouveau vocabulaire du social

URI: https://id.erudit.org/iderudit/005150ar
DOI: https://doi.org/10.7202/005150ar

See table of contents

Publisher(s)

Lien social et Politiques

ISSN

1204-3206 (print)
1703-9665 (digital)

Explore this journal

Cite this article

Lewis, J. (1999). *New Labour* , nouvelle Grande-Bretagne? Les politiques sociales et la « troisième voie ». *Lien social et Politiques*, (41), 61–70. https://doi.org/10.7202/005150ar

Article abstract

It is not easy to understand the true meaning of New Labour, the political force that was victorious in the elections of 1997. Its stance is clearly different from traditional Labour positions, but it is less easy to distinguish it from its Conservative predecessors. This article claims that despite apparent similarities, New Labour's philosophy and objectives are profoundly different from those of the Conservative Party. In terms of ideas, the three pillars of its "Third Way" are responsibility, equality, and partnerships. These redefine the meaning of policies inherited from the Conservatives and underpin the new social programmes that are grounded on the principle that paid work is the only route to social inclusion.

© Lien social et Politiques, 1999

This document is protected by copyright law. Use of the services of Érudit (including reproduction) is subject to its terms and conditions, which can be viewed online.

https://apropos.erudit.org/en/users/policy-on-use/

érudit

This article is disseminated and preserved by Érudit.

Érudit is a non-profit inter-university consortium of the Université de Montréal, Université Laval, and the Université du Québec à Montréal. Its mission is to promote and disseminate research.

https://www.erudit.org/en/

Deuxième partie
NOUVELLES POLITIQUES

New Labour, nouvelle Grande-Bretagne ? Les politiques sociales et la « troisième voie »

Jane Lewis

En mai 1997, pour la première fois depuis dix-huit ans, les électeurs britanniques ont massivement voté contre le Parti conservateur. Ils ont aussi choisi le *New Labour* de Tony Blair. Universitaires et journalistes sont aujourd'hui très préoccupés de percer la vraie nature du gouvernement Blair. Un moment, les Néo-travaillistes ont mis en avant la notion d'« intérêts partagés » (*stake-holding*), très liée aux idées exprimées par Will Hutton, futur rédacteur en chef de *The Observer*, dans un ouvrage remarqué (*The State We're In*, publié en 1995), et à la pensée d'Amitai Etzioni sur le communautarisme (Etzioni, 1993). Ils se sont ensuite arrêtés, du moins jusqu'à maintenant, à la notion de « troisième voie ». Nombre de commentateurs trouvent plus simple de décrire ce que n'est pas la troisième voie que de dire ce qu'elle est. Tony Blair lui-même n'en donne pas de définition et préfère réitérer son slogan : un Nouveau Travaillisme pour une nouvelle Grande-Bretagne (*New Labour, New Britain*). Il y a là une bonne mesure de politique « symbolique » : lors de sa visite à Londres, on n'a pas manqué de faire visiter à Jacques Chirac le nouveau quartier des London Docklands, et Tony Blair lui-même se fait abondamment photographier avec des enfants travaillant sur des ordinateurs.

La première tâche du Parti travailliste au cours des années 1980 a été de se reconstruire : de se « moderniser », pour reprendre le vocabulaire du projet blairiste. Force est de constater la nécessité de cette reconstruction, car le gouvernement travailliste des années 1970 reste associé, dans l'esprit des Britanniques, à une interminable série de grèves coûteuses et à leurs conséquences (ordures accumulées dans les rues, foyers privés d'électricité, morts en attente de sépulture). Aujourd'hui, le néo-travaillisme prend ses distances par rapport à l'ancien Parti travailliste. Depuis sa formation, au début du siècle, le Parti était étroitement lié au mouvement syndical. La récente réforme de ses statuts, qui accroît le poids des membres inscrits à titre individuel au détriment des syndicats adhérents, constitue un changement

fondamental, rarement reconnu comme tel. Par exemple, dans son célèbre ouvrage sur la troisième voie, Anthony Giddens (1998) définit « la social-démocratie classique (la gauche traditionnelle) » sans faire mention des liens historiques entre le Parti travailliste et les syndicats.

Le Parti travailliste, baptisé *New Labour* par Tony Blair, est aujourd'hui identifié comme un parti du centre. Cette perception correspond sans l'ombre d'un doute à la réalité. Depuis un certain temps, les leaders du parti, Neil Kinnock, John Smith et, à leur suite, Tony Blair, cherchent à élargir leur base électorale. La principale préoccupation des dirigeants successifs du *Labour* a été de le libérer de son image de parti rigide, campé sur ses positions. Cette représentation était liée à ses rapports étroits avec un mouvement syndical resté passablement traditionnel. Ce « projet », pour utiliser le vocabulaire du Nouveau Travaillisme, visait à rendre le Parti plus souple et plus attentif aux évolutions sociales. L'étape la plus discutée de cette modernisation a certainement été l'abandon de la seule disposition explicitement socialiste incluse dans ses statuts, soit la « clause 4 », introduite en 1918, qui faisait référence à la socialisation des moyens de production. Cependant, si Tony Blair est un modernisateur patenté, au sein du gouvernement et du Parti, les positions ne sont pas encore figées. Le principal enjeu des discussions et des conflits demeure l'éloignement du Parti par rapport à ses valeurs traditionnelles, en particulier à sa vocation historique de promouvoir une plus grande égalité des résultats.

Au-delà de ce débat, la controverse porte sur les distinctions entre le néo-travaillisme et le conservatisme des années 1980-1990. On pourrait facilement conclure qu'elles n'existent pas. Manifestement, le nouveau gouvernement n'entend pas reprendre à son compte les politiques traditionnelles des Travaillistes, à la fois parce qu'elles seraient très mal acceptées par les électeurs et parce qu'un certain nombre de membres du nouveau gouvernement semblent penser sincèrement que ce n'est ni possible, ni souhaitable. Après tout, pour nous en tenir aux politiques sociales, les termes du compromis de l'après-guerre ont entièrement changé. Le plan proposé par Sir William Beveridge en 1942 reposait sur la double hypothèse, maintenant dépassée, du plein emploi des hommes et de la stabilité de la famille.

De ce point de vue, l'insistance du Nouveau Travaillisme sur la nécessité de repenser l'ensemble des principes sur lesquels repose la protection sociale, d'aller de l'avant et non de revenir en arrière, n'est pas sans mérites. L'impression n'en subsiste pas moins que le Nouveau Travaillisme endosse avec facilité beaucoup d'éléments de la panoplie des Conservateurs, en particulier leur attachement à la modération en matière financière et leur réticence à augmenter les impôts. Mais quiconque s'adonne à l'analyse des politiques sociales sait pertinemment que des mesures semblables peuvent servir à atteindre des objectifs différents, et des mesures différentes viser le même but. Je soutiendrai pour ma part que, même s'il est facile de discerner de nombreux éléments de continuité dans les politiques suivies par les uns et par les autres, les objectifs et la philosophie générale des Nouveaux Travaillistes diffèrent profondément de ceux de leurs prédécesseurs, les Conservateurs.

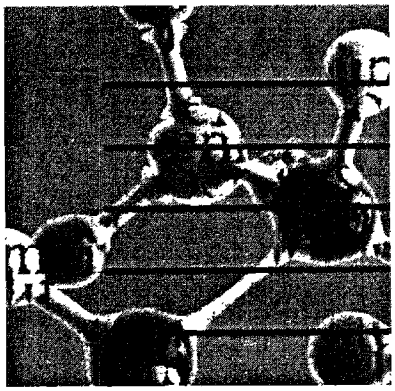
Les idées de la troisième voie

Il est aujourd'hui de bon ton de considérer qu'il existe, non pas une, mais plusieurs troisièmes voies. Le projet blairiste, nous dit-on, est par nature postmoderne. Un commentateur l'a récemment qualifié de « macédoine progressiste » où se combinent la modernisation de l'État, les transferts de compétence, la transparence et la moralité gouvernementales, l'intégration sociale et le refus de la discrimination (Aaronovitch, 1998). Cette liste n'est pas limitative, non plus que d'autres, mais elle a l'utilité de rappeler à ceux à qui la politique sociale importe avant tout que la réforme constitutionnelle, notamment les transferts de compétence au Pays de Galles et à l'Écosse et la réforme de la Chambre des lords, est inscrite au programme du gouvernement travailliste. Or, on ne peut manquer de remarquer que la modernisation de la vie politique et la réforme de l'État ont été négligés en Grande-Bretagne au cours de ce siècle.

Tony Blair est un stratège de centre-gauche. Il travaille en étroite collaboration avec le Parti libéral, dont se méfient de nombreux Travaillistes. Or, lorsqu'on tente d'évaluer la distance qui sépare le *New Labour* du conservatisme des années 1980 (au cours desquelles les Conservateurs se sont mérité l'étiquette de « Nouvelle Droite ») et 1990, on ne peut s'empêcher de penser au profond changement qui a affecté le libéralisme au début du siècle. Tandis que le libéralisme classique du XIXe siècle, celui du

laisser-faire à la Gladstone, donnait le premier rôle à la liberté par rapport à toute intervention de l'État, le « nouveau libéralisme » qui le remplace au début du XXe siècle met plutôt l'accent sur une coopération entre l'État et d'autres acteurs permettant d'assurer à chaque individu les conditions propices au développement de ses capacités, notamment une certaine protection contre la pauvreté en fin de vie et contre les risques associés au chômage et à la maladie : les premières pensions de vieillesse sont instituées en 1908, l'assurance-maladie et l'assurance-chômage en 1911, par un gouvernement libéral. Il convient de rappeler que Beveridge lui-même était libéral au plan politique. Le « thatcherisme » a souvent été présenté comme un néo-libéralisme. Or, personne n'a encore reconnu chez Tony Blair ce « nouveau libéralisme » qui défend la liberté d'agir *(freedom to* par opposition à *freedom from).* Pourtant, certains des principes fondamentaux du programme du *New Labour*, notamment l'accent mis sur le partenariat et sur l'égalité des chances plutôt que sur l'égalité des résultats, rappellent les valeurs des réformateurs libéraux du début du siècle.

Plusieurs auteurs ont proposé des analyses des principes constitutifs de la troisième voie. Pour Julian Le Grand (1998), la notion de troisième voie fait référence à la collectivité, à l'égalité des chances, à la responsabilité et à l'imputabilité. Stuart White (1998) cite l'égalité des chances, la responsabilité civique et la « communauté véritable » *(genuine community)* comme ses valeurs clefs, tandis que Ruth Lister (1998) propose le triptyque responsabilité, intégration et égalité des chances. Il y a donc accord sur la place des notions d'égalité des chances et de responsabilité individuelle dans les principes de la troi-



sième voie. Stuart White a sans doute également raison de voir dans l'égalité des chances et dans la responsabilité individuelle la base de la « communauté véritable » à laquelle songent les Néo-travaillistes. L'accent mis sur l'éducation, la formation et l'accès à l'emploi comme moyens d'y parvenir est étroitement lié à la priorité que donne le gouvernement Blair au traitement du couple intégration-exclusion.

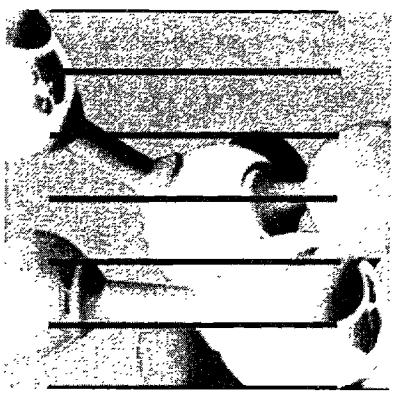
Les notions jumelles d'égalité des chances et d'intégration sociale ont largement pris la place des préoccupations plus traditionnelles que constituaient l'égalité des résultats et la lutte contre la pauvreté. À l'occasion de l'une de ses rares allusions à la pauvreté, Tony Blair a tout de même déclaré : « nous sommes le parti qui représente la classe moyenne britannique. Néanmoins, si nous n'améliorons pas le niveau de vie des plus pauvres en Grande-Bretagne, en tant que gouvernement, nous aurons échoué » (*The Independent*, 8 décembre 1997). La priorité donnée par le nouveau gouvernement travailliste à l'égalité des chances comme caractère distinctif de sa nouvelle philosophie est clairement exprimée dans le *Livre vert* sur la réforme de la protection sociale :

> L'État-providence doit maintenant choisir son avenir. La privatisation, avec un État-providence réduit au rôle de filet de sécurité pour les plus pauvres et les exclus ; le statu quo, mais avec des prestations en espèces accrues ; ou bien la troisième voie proposée par le gouvernement, qui encourage l'égalité des chances plutôt que la dépendance, avec un État-providence pour tous, mais selon des modalités nouvelles adaptées au monde moderne (DSS, 1998 : 19).

La notion de responsabilité semble emprunter beaucoup aux courants de pensée de la droite. Au milieu des années 1980, les penseurs américains de la Nouvelle Droite (Mead, 1986) ont détourné l'attention des droits et des avantages acquis pour la centrer sur les devoirs et les responsabilités. Raymond Plant montre cependant, dans l'une des analyses les plus convaincantes qui soit sur les idées du *New Labour,* que la social-démocratie, qui insiste sur ce qui est dû à chacun, et le néo-libéralisme, avec sa foi dans la recherche de l'intérêt individuel, aboutissent tous deux à un « individualisme sans devoirs » (Plant, 1998). Pour sa part, Stuart White (1998) souligne que chez les Néo-travaillistes la responsabilité n'est pas confondue avec l'autosuffisance (conception selon laquelle les individus ne peuvent compter que sur eux-mêmes en toutes circonstances). Par exemple, quand le gouvernement travailliste insiste sur l'obligation qu'ont les individus de s'astreindre au travail salarié, il précise :

> Le gouvernement a la responsabilité de développer les possibilités de trouver du travail et d'aider chacun à les saisir. Ceux qui sont en situation de les saisir ont la responsabilité de le faire (DSS, 1998 : 31).

Reste à savoir jusqu'où le gouvernement est prêt à aller pour obliger les individus à être responsables. Les courants les plus autoritaires de la Nouvelle Droite pourraient soutenir sans arrière-pensée certaines de ses initiatives, comme le couvre-feu pour les enfants d'âge scolaire. Aux États-Unis, Mead qualifie la tendance à imposer l'exercice de la responsabilité individuelle de « nouvelle



forme de paternalisme » (Mead, 1997). Pour le *New Labour*, cependant, la notion de responsabilité s'apparente probablement plutôt à l'aspiration à la rectitude et à la mesure qui a tant de résonance pour la gauche britannique (et qu'on trouve exprimée par exemple dans les écrits de George Orwell). Le Parti travailliste est néanmoins déterminé à rechercher un équilibre entre droits et devoirs.

L'égalité des chances, la responsabilité individuelle, telles sont les idées centrales de la troisième voie. L'ouvrage d'Anthony Giddens (1998) élargit cependant la perspective à la question des rapports entre l'État et la société civile. Il y a là une prise en compte d'une aspiration à une société plus démocratique, plus ouverte et plus morale, mais aussi une interrogation sur le rôle de l'État. Dans les années 1980-1990, le néo-libéralisme des conservateurs avait certes pour objectif premier de faire reculer l'État en termes de dépenses publiques, mais il cherchait également à achever la transformation du pays décentralisé qu'était la Grande-Bretagne de la fin du XIXe siècle en l'État le plus centralisé d'Europe occidentale. Le contrôle sur les budgets a été fortement centralisé, et seule la responsabilité de leur exécution demeure entre les mains des collectivités locales. Dans les services constitutifs de l'État-providence de l'après-guerre, principalement l'éducation, le logement, la santé et les services sociaux, qui forment, plus encore que les prestations en espèce, le cœur des politiques sociales en Grande-Bretagne (en tout cas si l'on en juge par l'attachement que l'opinion publique manifeste à leur égard), la Nouvelle Droite a cherché à la fois à introduire les principes de l'économie de marché et à confier des parts de responsabilité au secteur privé, aux associations et à la famille. Surtout, la concurrence y a été encouragée, avec une conséquence majeure : les relations entre l'État et les autres fournisseurs de services sociaux sont plus souvent abordées sous l'angle de la rivalité que de la coopération.

Les Travaillistes refusent d'abroger la législation qui, depuis 1988, rend la concurrence possible dans ce domaine, mais ils ont reformulé les relations entre État, marché, associations et familles dans le vocabulaire du « partenariat ». Le premier *Livre blanc* important du nouveau gouvernement travailliste, qui porte sur le Service national de santé (SNS), fait ainsi référence à la notion de partenariat :

> Pour préparer la voie au nouveau SNS, le gouvernement tient à s'appuyer sur ce qui a bien fonctionné jusqu'ici, mais à abandonner ce qui a échoué. Nous ne reviendrons pas à l'ancien mode de gestion centralisé et hiérarchisé des années 1970, qui étouffe l'innovation et fait prévaloir les intérêts des institutions sur ceux des malades. Mais nous ne poursuivrons pas non plus l'expérience de fonctionnement interne sur le modèle du marché des années 1990, qui s'est révélée être un facteur de désorganisation. Ce mode de gestion, qui devait rendre le SNS plus efficace, a finalement produit une fragmentation de la prise de décision et des effets pervers tels, que l'injustice et le formalisme sont devenus ses principales caractéristiques. Une « troisième voie » sera poursuivie dans la gestion du SNS, fondée sur le partenariat et visant un meilleur rendement. Elle renforcera les efforts entrepris par les responsables du SNS pour surmonter les difficultés issues du fonctionnement interne sur le mode du marché [...] Ce ne sera ni le mode de gestion de la fin des années 1970, ni celui du début des années 1990. Ce sera un nouveau modèle pour un nouveau siècle (Department of Health, 1997, paragr. 2.1-3).

Le contenu de la notion de partenariat reste controversé mais mérite plus ample examen. Elle est liée à l'autre mot d'ordre identifié par Le Grand : l'imputabilité. La volonté de faire en sorte que les professionnels rendent compte de leurs actions, qu'il s'agisse des enseignants, des travailleurs sociaux, des médecins ou même des avocats, était un élément essentiel des tentatives conservatrices des années 1980-1990. Étant donné les réticences des Travaillistes à revenir sur les mesures prises par les Conservateurs, et l'impossibilité pratique de le faire, le principe d'imputabilité ne peut manquer de s'imposer durablement. Mais il prend un sens un peu différent lorsqu'il est lié à l'idée de partenariat, car l'accent est déplacé de la concurrence vers la coopération.

Les héritages du thatcherisme

La rhétorique conservatrice de Margaret Thatcher et de John Major accordait beaucoup d'importance à la réduction des dépenses publiques et à celle des impôts. Les

recherches menées à la London School of Economics montrent cependant que leurs résultats en ce domaine ne sont pas considérables (Hills, 1990; Glennerster et Hills, 1998): le gouvernement conservateur a consacré une part presque aussi grande du revenu national aux services sociaux en 1996-1997 que ses prédécesseurs travaillistes une vingtaine d'années auparavant. La répartition des crédits entre les services a néanmoins évolué, une part moins grande étant affectée au logement et à l'éducation, au bénéfice de la santé et plus encore de la sécurité sociale. L'augmentation des prestations en espèces de la sécurité sociale a trois causes principales: les taux de chômage élevés du début des années 1980 et du début des années 1990 (14 pour cent en 1993); la croissance de la part de la population ayant atteint l'âge de la retraite (qui est passée de 15,8 pour cent en 1971 à 18,5 pour cent en 1991); et enfin l'augmentation de la proportion de familles monoparentales (12 pour cent en 1979, 23 pour cent en 1995, quatre sur cinq percevant des prestations sous conditions de ressources au milieu des années 1990). La générosité des prestations en espèces a cependant diminué. Alors qu'elles avaient augmenté jusque-là au même rythme que la richesse nationale, leur croissance a été limitée au taux d'inflation, et leur valeur n'a donc pas suivi l'évolution des revenus. Dans le même temps, le recours aux prestations sous conditions de ressources s'est accru. Les gouvernements conservateurs qui se sont succédé de 1979 à 1997 ont également diminué le taux de l'impôt sur le revenu, particulièrement pour les titulaires des revenus les plus élevés. Mais les taux de prélèvements obligatoires n'ont pas baissé. La TVA et les cotisations sociales ont même augmenté.

Si l'on raisonne en termes de relation emploi-prestations, on peut dire que les gouvernements conservateurs ont suivi une politique de bas salaires, de marché du travail souple, de recours accru à des prestations sociales ciblées et sous conditions de ressources, et d'augmentation des prestations directement liées à l'emploi. Ils ont repoussé l'idée d'instaurer un salaire minimum (d'ailleurs rapidement mise en œuvre par le nouveau gouvernement travailliste) à cause de la menace qu'elle fait peser, à leur avis, sur la création d'emplois non qualifiés.

La plupart des idées qui sous-tendent les politiques des Conservateurs — à vrai dire toutes, à l'exception de la réforme des impôts locaux connue sous le nom de *poll tax* — viennent des États-Unis (Marmor et Plowden, 1991). Pendant les années 1980, la crainte de ce que les Américains appellent la «culture de la dépendance», associée à l'accroissement de la population qui se contente de vivre durablement de l'aide sociale, a détourné les travaux sur la pauvreté des analyses sociologiques ou institutionnelles au profit d'interprétations qui privilégient la psychologie et le comportement des individus. Ces analyses en termes d'échec individuel ont débouché logiquement, comme déjà à la fin du XIXe siècle, sur des propositions visant en priorité à affermir la volonté et à changer les habitudes et les comportements des pauvres.

L'idée de «culture de la dépendance» et le vocabulaire qui l'accompagne sont d'abord utilisés à propos des jeunes bénéficiaires de prestations sociales. Après 1988, elle est de plus en plus fréquemment appliquée aux familles monoparentales. Les gouvernements conservateurs sont persuadés, comme Charles Murray aux États-Unis (Murray, 1984), qu'il existe un lien de cause à effet entre la législation sociale et l'évolution de la famille. Pour eux, l'existence de l'aide sociale et du logement social explique l'accroissement du nombre de familles monoparentales, point de vue nettement réfuté par des études britanniques et américaines (Kiernan, Land et Lewis, 1998). Au début des années 1990, les mères élevant seules leurs enfants deviennent la principale cible de la croisade des Conservateurs contre la culture de la dépendance, que soutient une grande partie de la presse. Le *Sunday Times* du 11 juillet 1993 publie un article intitulé «Mariée à l'homme, ou mariée à l'État?» sous un dessin représentant une mère qui mène à l'autel un homme dont le visage porte l'inscription «prestations sociales», tandis que plusieurs enfants suivent derrière. Les mères isolées figurent également en bonne place dans la «petite liste» des catégories censées bénéficier de prestations trop importantes et (ou) frauduleuses de l'État, dressée par le secrétaire d'État à la Sécurité sociale et lue publiquement au Congrès annuel du Parti conservateur. En 1996, le gouvernement fait savoir qu'aucune nouvelle demande de prestation au titre de parent isolé ne sera accueillie, et que les nouveaux demandeurs de prestations d'aide sociale ne bénéficieront plus de majorations à ce titre. En d'autres termes, les mères élevant seules leurs enfants continuent à pouvoir bénéficier de l'aide sociale, mais le traitement un peu plus favorable dont elles bénéficiaient depuis 1974 prend fin.

Ainsi, contre toute attente, la réduction des dépenses publiques en matière sociale sous les gouvernements conservateurs s'avère d'une moindre ampleur (Hills, 1998). Par contre, le discours sur les prestations sociales, particulièrement à la fin des années 1980 et au début des années 1990, est souvent un discours de stigmatisa-

tion marqué par de violentes attaques envers ceux qui sont jugés assistés et dépendants. Le cas des mères isolées l'illustre bien. Il n'y a pas d'autre pays en Europe où elles soient l'objet de déclarations et de commentaires aussi critiques de la part de la classe politique et de la presse. Elles ne sont pas exclues des prestations comme aux États-Unis, en vertu du *Personal Responsibility and Work Opportunity Act* de 1996, mais elles sont traitées avec moins de générosité.

Au milieu des années 1990, la nature des inégalités produites par les politiques des Conservateurs commence à être largement soulignée et commentée (Hills, 1995). De 1974 à 1993, le nombre de personnes qui vivent dans un foyer disposant de moins de la moitié du revenu moyen passe de 4,7 millions à 11,2 millions. Les chiffres concernant la pauvreté des enfants sont particulièrement spectaculaires : de 1979 à 1991, le nombre d'enfants vivant dans ces foyers triple, jusqu'à atteindre 3,9 millions (Bradshaw, 1990). En 1974, 6,4 pour cent des enfants de moins de 16 ans vivent de prestations sous conditions de ressources, en 1994 ils sont 25 pour cent ; et la situation des jeunes enfants s'aggrave de façon encore plus nette : 6,6 pour cent sont dans ce cas en 1974, et 29,1 pour cent en 1994. Les travaux de Hills sur les inégalités de revenu et de patrimoine (Hills, 1995) montrent que la Nouvelle-Zélande est le seul pays où l'accroissement des inégalités est plus fort qu'en Grande-Bretagne au cours de cette période. De 1979 à 1995, le revenu des 20 pour cent les plus pauvres de la population n'augmente pratiquement pas, alors que le revenu national s'accroît de 40 pour cent. Le recours accru à des prestations ciblées et sous conditions de ressources ne semble donc pas améliorer la situation relative des plus pauvres (voir aussi en ce sens Korpi et al., 1998, et Cantillon, 1998). C'est une des raisons du malaise suscité par les réticences du *New Labour* à cibler la pauvreté et les inégalités et par son apparente volonté de ne pas inverser la tendance à mettre les prestations sous conditions de ressources.

En matière de retraites et de services sociaux, la logique du projet des Conservateurs, soucieux de faire reculer l'État, les amène à favoriser le recours au secteur privé. Burchardt, Hills et Propper (1999) ont montré que là non plus les évolutions n'ont pas été aussi nettes qu'on s'y serait attendu. La part des dépenses consacrées aux services sociaux *gérée* par le secteur privé est passée de 41 à 49 pour cent de 1979 à 1995, la part *financée* par le secteur privé augmentant plus modérément, de 27 à 31 pour cent, pendant la même période. L'évolution n'est cependant pas la même pour toutes les catégories de prestations. Dès 1991, cinq millions de personnes, encouragées par le gouvernement, sortent du SERPS ou de leur système de retraites professionnel au profit de plans d'épargne retraite privés. (Parmi elles, au moins un demi-million sont mal conseillées et optent pour des plans moins avantageux, ce qui provoque un scandale majeur.) Par ailleurs, le « droit d'acheter » est étendu aux locataires de logements sociaux, ce qui réduit leur part dans le marché locatif de 32 pour cent en 1978 à 19 pour cent en 1995. Les soins à domicile pour les personnes âgées sont également ouverts largement au secteur privé marchand.

Encore une fois, la rhétorique, en l'occurrence celle qui soutient l'introduction des règles de gestion privée, montre sa force. Le secteur public au sens propre, où le financement et la gestion sont tous les deux publics, est soumis à une critique virulente. Les Conservateurs s'appuient sur une forme quelque peu rudimentaire de la théorie du choix public pour prétendre que les agents du secteur public ont en vue leur propre intérêt — en termes de revenu et de conditions de travail — au détriment de celui des bénéficiaires ou, pour utiliser un vocabulaire qui se répand, des « consommateurs » des services qu'ils fournissent. Seule une plus grande concurrence entre fournisseurs, accompagnée de l'introduction, dans le secteur public, de certains principes de l'économie de marché (comme la séparation interne entre consommateurs et producteurs de services), est donc susceptible d'accroître l'efficacité et d'améliorer la qualité (Lewis et Glennerster, 1996).

La réaction de l'opinion publique à ces réformes est difficile à mesurer. Les réponses aux sondages menés en 1983 sur l'équilibre entre dépenses publiques et impôts sont majoritairement en faveur du statu quo. Au début des années 1990, les éléments permettant de conclure à un rejet de l'idée d'un niveau supérieur d'impôts et de dépenses publiques pour les principaux services sociaux ne sont pas disponibles. Cependant, les électeurs semblent manifester à la fois une confiance limitée dans la capacité des Travaillistes d'améliorer la qualité des services, et la crainte qu'ils ne dépensent trop (Heath, Jowell et Curtice, 1994). D'où l'engagement fondamental du

manifeste électoral travailliste de 1997 de ne pas augmenter les impôts.

Les politiques du *New Labour*

De retour aux affaires, les Travaillistes sont déterminés à se défaire de leur image de parti dépensier et prompt à augmenter les impôts. L'un des premiers choix auxquels ils se trouvent confrontés, dès l'automne 1997, est de décider de revenir ou non sur la réduction des prestations destinées aux mères isolées opérée par les Conservateurs. Le gouvernement décide de ne pas bouger, à la consternation des députés travaillistes. Cette décision a une portée symbolique et une importance stratégique fondamentales. Elle indique une volonté de ne pas avoir l'air, par une simple augmentation de la prestation, de revenir rapidement aux bonnes vieilles recettes travaillistes, pour ne pas aviver la crainte d'une augmentation des impôts des classes moyennes. Elle participe également du projet d'instituer un nouveau lien stratégique entre le travail salarié, les prestations sociales et l'impôt, qu'une mesure réduite à l'augmentation du niveau de la prestation mettrait en cause.

La décision d'entériner la baisse de l'allocation de parent isolé est accueillie avec horreur par nombre de soutiens traditionnels des Travaillistes, mais confirme aux électeurs qui sont passés d'un vote conservateur à un vote travailliste que ce gouvernement travailliste est différent des précédents. Le budget présenté en mars 1998 comporte des déductions fiscales relativement généreuses pour les familles de salariés, notamment en ce qui concerne les frais de garde, ainsi qu'une augmentation des allocations familiales et du taux des prestations d'aide sociale pour les familles les plus pauvres ayant des enfants de moins de onze ans. L'effet cumulé de ces mesures compense la baisse de prestations qui a touché les parents isolés élevant de jeunes enfants : le budget est redistributif, mais il n'est pas publiquement présenté comme tel.

Les mères isolées sont aussi au cœur de la politique, stratégiquement fondamentale pour le nouveau gouvernement travailliste, de « transition de l'assistance à l'emploi », véritable *New Deal* pour la réduction du chômage, habituellement associé à des prestations sociales liées au travail. La politique sociale du gouvernement travailliste comporte en fait toute une série de *New Deals*. Le plus conséquent concerne les jeunes au chômage depuis plus de six mois et les adultes au chômage depuis plus de deux ans. Il consiste en l'introduction d'une obligation de passer par une procédure d'entretiens individuels et de conseil destinée à susciter chez les chômeurs des changements comportementaux. Cette première période est suivie d'une mise au travail, soit dans des entreprises intermédiaires, soit dans le secteur associatif (dans ce cas, un complément de prestation est accordé) ; les chômeurs peuvent aussi entreprendre des études ou un apprentissage à plein temps.

Les *New Deals* destinés aux handicapés et aux parents isolés ne sont pas des programmes obligatoires. Mais, comme on a pu le souligner (Lister, 1998), le message d'ensemble est clair : c'est le travail salarié qui mène à l'intégration sociale. L'accès au travail salarié est la pierre angulaire de l'égalité des chances, déterminante dans le programme du *New Labour,* et constitue un élément essentiel de la construction de la responsabilité individuelle. Dans le cas des parents isolés, l'insistance répétée sur cette notion produit de vives controverses. On note là aussi des éléments de continuité avec la politique suivie par les Conservateurs. Observant que les mères isolées dépendent fortement des prestations sociales, ceux-ci ont d'abord voulu mettre à contribution les pères absents, tentative vouée à un échec à peine moins éclatant que celui de la réforme des impôts locaux. Puis, en 1996, pour aider les mères isolées à revenir au travail, le ministère de la Sécurité sociale lance une mesure incitative qui comporte une aide individualisée à la recherche d'emploi et une assistance au retour à l'emploi.

Devenu le ministre des Réformes sociales du nouveau gouvernement, Frank Field préconise, dans son petit livre *Stakeholder Welfare* (1996), une politique fondée sur les mêmes principes. Les Travaillistes comme les Conservateurs observent que dans la plupart des pays d'Europe de l'Ouest les mères isolées ont un taux d'emploi plus élevé qu'en Grande-Bretagne. Mais c'est l'obstination des uns et des autres à considérer le recours au travail et le recours aux prestations sociales comme des solutions mutuellement exclusives qui est à l'origine des difficultés qu'ils rencontrent. Après tout, les mères isolées effectuent un important travail non rémunéré qui les oblige à ne pas dépendre d'une source unique de revenu, et à avoir recours à la fois au revenu de leur travail et aux prestations sociales. Les Travaillistes innovent cependant, en s'engageant en 1998, pour la première fois en Grande-Bretagne, dans une politique qui affecte en cinq ans 435 millions de livres au développement des équipements de garde destinés aux jeunes enfants (DEE-DSS, 1998). S'il est vrai que la plus grande partie des crédits va être consacrée au développement de la garde en milieu scolaire, et que la dépense publique dans ce secteur restera encore nettement inférieure à la moyenne européenne, le fait qu'un gouvernement britannique reconnaisse un rôle à l'État dans un

domaine jusque-là laissé sans partage à la responsabilité de la famille est entièrement nouveau.

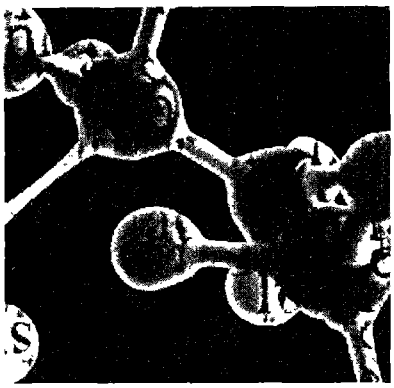
Des craintes ont été exprimées sur le caractère potentiellement producteur d'exclusion d'une stratégie d'intégration sociale fondée sur le retour au travail. Il y aura toujours des gens qui ne pourront pas trouver de travail salarié. Le *Livre vert* sur la réforme de la protection sociale rendu public en mars 1998 le reconnaît. Tony Blair écrit dans son introduction : « Nous voulons refonder le système sur une base de travail et de sécurité. Du travail pour ceux qui le peuvent ; de la sécurité pour ceux qui ne le peuvent pas » (p. 29). La conception beveridgienne d'après-guerre aurait plutôt proposé « la sécurité pour tous » (Hills, 1998 : 28). La capacité de chacun de conquérir son indépendance par le travail salarié est largement reconnue comme marque de la citoyenneté, au sens que cette notion a pris au XXe siècle (voir par exemple Pateman, 1988), de sorte que ceux qui n'ont pas accès au marché du travail risquent de devenir des citoyens de seconde classe. Or, selon le Trades Union Congress (1998), une minorité de prestataires de l'aide sociale est susceptible d'entreprendre avec succès un parcours d'insertion au marché du travail, et l'on doit par ailleurs observer, avec A. B. Atkinson (1998 : i, 9), que « l'impossibilité d'accéder à l'emploi peut être une cause d'exclusion sociale, mais l'emploi à lui seul n'assure pas l'intégration. Celle-ci dépend de la nature de l'emploi offert : des "petits boulots" peuvent ne rien apporter ».

La volonté de mettre en avant la question du travail salarié apparaît aussi dans le *Livre vert* du gouvernement sur la réforme de la protection sociale (DSS, 1998). Ses propositions laissent de côté le problème important de l'adéquation des prestations et ne clarifient pas le devenir de l'assurance sociale dans le système de protection sociale britannique. Le *Livre vert* préfère concentrer ses préoccupations sur la fraude. L'attention accordée au rôle du travail, positive pour nombre de populations concernées, va de pair avec une connotation négative donnée aux prestations. L'évolution du vocabulaire que représente l'usage du terme américain, péjoratif, de *welfare* à la place de celui de *social security*, déjà notée sous le dernier gouvernement conservateur et que le *New Labour* reprend à son compte, est liée à la crainte, américaine de nouveau, de la dépendance vis-à-vis des prestations sociales. On retrouve là des traces de la confusion du moral et du social qui a empoisonné les tentatives des Conservateurs pour s'attaquer au problème de la culture de la dépendance, comme à la difficile question des recompositions familiales.

Sur ce point aussi, les Travaillistes se situent dans la continuité en prenant « la famille » comme objet de politique. Les ruptures familiales et les questions qui concernent la charge de l'entretien des enfants et leur socialisation posent de façon aiguë le problème de la responsabilité individuelle. Pour David (1998), la politique d'éducation des Travaillistes met plus l'accent sur la morale et la famille que celle des Conservateurs. Cependant, le gouvernement travailliste essaie une fois encore, dans son *Livre vert* publié sous le titre significatif de *Soutenir les familles* (et non pas *la* famille), de trouver ici une voie médiane, sinon une troisième voie. Le mariage est présenté comme le cadre familial le plus souhaitable pour les enfants, mais la diversité des formes de famille qui ont besoin d'être « soutenues » est tout de même reconnue (Home Office, 1998).

L'action du gouvernement Blair s'est portée pour l'essentiel sur la relation entre travail salarié et prestations sociales. Mais il a aussi trouvé en héritage les « quasi-marchés » (Le Grand et Bartlett, 1993) organisés dans tous les grands services sociaux — santé, éducation et assistance sociale — à la fin des années 1980 et au début des années 1990. L'extrait cité plus haut du *Livre blanc* sur le SNS indique que le nouveau gouvernement travailliste n'a pas l'intention de revenir sur la réforme qui a introduit ce changement de philosophie dans l'organisation des services publics en Grande-Bretagne. La décision de sous-traiter la fourniture de services à des contractants extérieurs appartenant au secteur marchand ou au secteur associatif, l'introduction des principes de l'économie de marché dans le fonctionnement des administrations publiques, de même que l'adoption d'indicateurs de performance qui visent à instaurer une imputabilité des agents publics, soulignent la primauté accordée à la concurrence, en même temps qu'elles obligent les gouvernements locaux à soumettre à la concurrence, par voie d'appels d'offres, un grand nombre des services qu'ils délivrent.

Le gouvernement travailliste n'a donc pas l'intention de renoncer au recours à des contractants extérieurs. Mais il introduit la notion de « meilleur rapport qualité-prix », qui permet de faire intervenir des critères de qualité dans le choix des



contractants. Le *Livre blanc* sur le gouvernement local précise qu'« une véritable compétition ne s'établit pas par l'édiction de règles qui favorisent le désengagement aux dépens de la gestion directe » et préconise une approche fondée sur le partenariat plutôt que sur la confrontation (Department of Environment, Transport and the Regions, 1998, paragr. 7.22-23). L'idée de partenariat qui est présente dans tous les documents gouvernementaux sur les services sociaux met l'accent sur la coopération plutôt que sur la concurrence. Les intervenants non étatiques doivent continuer à être encouragés, comme ils le sont depuis toujours dans beaucoup de pays d'Europe continentale, et il n'est pas question de mettre entièrement fin au recours interne à un fonctionnement de marché du service de santé. On est cependant obligé de remarquer que la coopération entre groupes professionnels et fournisseurs de services a été notoirement difficile à obtenir depuis la Guerre, et il est possible que les réformes introduites par le gouvernement travailliste aient finalement pour effet un recours accru au gouvernement central.

Chaque fois que les mesures prises par les gouvernements conservateurs ne sont pas renversées par les Travaillistes, il est bien entendu facile de soutenir qu'il y a plus de continuité que de changement. Mais il existe une différence entre les deux partis. Par exemple, bien que les *Néo-travaillistes* attachent autant d'importance que les Conservateurs aux procédures d'imputabilité professionnelle, le gouvernement n'attribue pas comme ses prédécesseurs la responsabilité d'éventuels dysfonctionnements à la poursuite par les agents de leurs intérêts personnels. La tonalité générale du discours gouvernemental est moins sévère, qu'il concerne les prestataires ou les administrations qui fournissent les services. Et bien qu'on puisse reprocher un certain flou à la notion de partenariat, elle ne résume plus les relations de service à une conception étroitement économique qui semble avoir pour premier effet de laisser le pouvoir aux comptables. Ainsi, alors qu'en 1990 l'inspection par le Home Office des associations bénévoles conclut qu'elles ne doivent recevoir de financement gouvernemental que s'il est établi qu'elles accomplissent un travail utile au gouvernement de manière économiquement efficace, l'accord passé entre le nouveau gouvernement travailliste et ces associations reconnaît qu'elles sont partie intégrante de la société civile, et non pas seulement un auxiliaire de plus pour le gouvernement (Home Office, 1998a).

On attend beaucoup des Travaillistes, et il s'avère difficile de définir une « troisième voie » et de garder ce cap. En arrivant au pouvoir, le gouvernement a mis beaucoup de questions pressantes — les retraites, les services sociaux de longue durée, le salaire minimum — entre les mains de commissions *ad hoc*. Les propositions récemment faites en matière de retraites ont porté sur la constitution d'un second pilier de pensions, garanties par l'État mais gérées par le secteur privé. Ce type de solution finit facilement par ressembler à un compromis boiteux plutôt qu'à une initiative radicalement nouvelle. D'ailleurs, des initiatives qui paraissent radicales, comme les programmes de remise au travail, risquent fort à l'usage de ne plus constituer une solution réelle que pour une minorité de bénéficiaires de prestations sociales. Les idées du *New Labour* trouvent un écho dans l'opinion d'une grande partie de la population. Les sondages témoignent en effet systématiquement d'une faveur plus grande pour les dépenses de santé et d'éducation que pour les dépenses destinées aux chômeurs, lesquels, pendant la plus grande partie de ce siècle, ont été soupçonnés d'être, jusqu'à preuve du contraire, des pique-assiette ou des parasites. L'équilibre entre égalité des chances et responsabilité individuelle paraît juste, et l'idée de partenariat appliquée aux services sociaux, tout en continuant à souligner l'importance de l'efficacité et de l'imputabilité, paraît moins idéologique que la focalisation des Conservateurs sur l'idée de marché. Une nouvelle approche des politiques sociales est perceptible, et c'est important. Il est plus difficile de savoir si les inégalités vont s'atténuer dans la société britannique et si celle-ci va y gagner en intégration et en cohésion sociale, particulièrement à l'horizon de la législature en cours.

Jane Lewis
School of Sociology
and Social Policy
University of Nottingham[1]

Note

[1] Texte traduit par Didier Renard.

Bibliographie

AARONOVITCH, C. 1998. « Bands gotta split. Politicians gotta plot—Can anyone tell me why ? », *The Independent*, 31 décembre.

ATKINSON, A. B. 1998. « Social exclusion, poverty and unemployment », dans A. B. ATKINSON et J. HILLS, dir. *Exclusion, Employment and Opportunity*. Londres, CASE, LSE.

BRADSHAW, J. 1990. *Child Poverty and Deprivation in the UK*. Londres, National Children's Bureau.

BURCHARDT, T., J. HILLS et C. PROPPER. 1999. *Private Welfare and Public Policy*. York, Joseph Rowntree Foundation.

CANTILLON, B. 1998. *Poverty in Advanced Economies : Trends and Policy Issues*. Florence, EUI Conference Paper WS/11.

DAVID, M. 1998. « Education, education, education », dans H. JONES et S. MACGREGOR, dir. *Social Issues and Party Politics*. Londres, Routledge.

DEE-DSS (Department for Education and Employment et Department of Social Security). 1998. *Meeting the Childcare Challenge*. Cm. 3959. Londres, Department for Education and Employment et Department of Social Security.

DEPARTMENT OF ENVIRONMENT, TRANSPORT AND THE REGIONS. 1998. *Modern Local Government. In Touch with the People*. DETR.

DEPARTMENT OF HEALTH. 1997. *The New NHS. Modern, Dependable*. Cm. 3807. Londres, The Stationery Office.

DEPARTMENT OF HEALTH. 1998. *Modernising Social Services. Prioritising Independence, Improving Protection, Raising Standards*. Cm. 4169. Londres, The Stationery Office.

DSS (DEPARTMENT OF SOCIAL SECURITY). 1998. *New Ambitions for Our Country : A New Contract for Welfare*. Cm. 3805. Londres, The Stationery Office.

ETZIONI, A. 1993. *The Spirit of Community*. New York, Simon and Schuster.

FIELD, F. 1996. *Stakeholder Welfare*. Londres, IEA, Choice in Welfare Series No. 32.

GIDDENS, A. 1998. *The Third Way. The Renewal of Social Democracy*. Cambridge, Polity Press.

GLENNERSTER, H., et J. HILLS, dir. 1998. *The State of Welfare*. Oxford, Oxford University Press, 2e éd.

HEATH, A., R. JOWELL et J. CURTICE, dir. 1994. *Labour's Last Chance ? The 1992 Election and Beyond*. Dartmouth, Aldershot.

HILLS, J. dir. 1990. *The State of Welfare*. Oxford, Oxford University Press.

HILLS, J. 1995. *Income and Wealth*, vol. 1 et 2. York, Joseph Rowntree Foundation.

HILLS, J. 1998. *Thatcherism, New Labour and the Welfare State*. Londres, LSE, CASE Paper 13.

HOME OFFICE. 1998a. *Compact on Relations between Government and the Voluntary and Community Sector in England*. Cm. 4100. Londres, The Stationery Office.

HOME OFFICE. 1998. *Supporting Families*. Londres, Home Office.

HUTTON, Will. 1995. *The State We're In*. Londres, Cape.

KELLY, G., D. KELLY et A. GAMBLE, dir. 1997. *Stakeholder Capitalism*. Londres, Macmillan.

KIERNAN, K., H. LAND et J. LEWIS, dir. 1998. *Lone Motherhood in Twentieth-Century Britain*. Oxford, Oxford University Press.

KORPI, W., et J. PALME. 1998. « The paradox of redistribution and strategies of equality : Welfare state institutions, inequality and poverty in the western countries », *American Sociological Review*, 5 : 661-678.

LE GRAND, J. 1998. « The Third Way begins with Cora », *New Statesman*, 6 mars : 26-27.

LISTER, R. 1998. « From equality to social inclusion : New Labour and the welfare state », *Critical Social Policy*, 2 : 215-225.

MARMOR, T., et W. PLOWDEN. 1991. « Rhetoric and reality in the intellectual jet stream : The export to Britain from America of questionable ideas », *Journal of Health Politics, Policy and Law*, 4 : 807-812.

MEAD, L. 1986. *Beyond Entitlement. The Social Obligations of Citizenship*. New York, The Free Press.

MEAD, L. 1997. *The New Paternalism. Supervisory Approaches to Poverty*. Washington, D. C., The Brookings Institution.

MURRAY, C. 1984. *Losing Ground. American Social Policy, 1950-1980*. New York, Basic Books.

PATEMAN, C. 1988. « The patriarchal welfare state », dans A. GUTMAN, dir. *Democracy and the Welfare State*. Princeton, Princeton University Press.

PLANT, R. 1998. *New Labour—A Third Way ?* Londres, European Policy Forum.

TRADES UNION CONGRESS. 1998. *Comments on the Green Paper on Welfare Reform*. Londres, Trades Union Congress.

WHITE, S. 1998. « Interpreting the Third Way : Not one road but many », *Renewal*, 2 : 17-30.