Royaume-Uni

Une « génération perdue » ?

Florence LEFRESNE

Après seize années de croissance soutenue et de décrue sensible du chômage, la crise brutale qui frappe le Royaume-Uni à l'automne 2008 a progressivement mis à mal le modèle de réussite économique porté aux nues jusqu'alors. Croissance atone, accélération de l'inflation et forte montée du chômage dessinent ainsi la perspective d'une stagflation, que vient renforcer la mise en place, à l'automne 2010, du plan d'austérité le plus drastique depuis la Seconde Guerre mondiale. Ce dernier consacre une baisse des dépenses publiques, inégalée depuis Margaret Thatcher, en même temps qu'il ramène l'impôt sur les sociétés au niveau le plus bas du G7 (Lefresne, 2010a ; Mathieu, 2011). Programmant 26 milliards de livres sterling (30 milliards d'euros [1]) d'économies de prestations sociales en cinq ans, dans un contexte de chômage qu'il contribue à accélérer, le plan de redressement budgétaire du gouvernement Cameron va servir de puissant révélateur à la fragilité économique et sociale de certaines fractions de la population au premier rang desquelles figurent les jeunes. Le mouvement étudiant déclenché fin 2010 par la décision gouvernementale de tripler les droits d'inscription universitaire, puis les épisodes de violence urbaine qui ont surgi à l'été 2011, ont profondément marqué la scène sociale britannique, que l'on disait atone depuis très longtemps. Bien qu'illustrant deux figures contrastées de la jeunesse, ces deux mouvements sociaux ont, par l'effet d'embrasement qui les ont caractérisés, révélé l'urgence de certaines situations et le profond sentiment d'injustice que celles-ci nourrissaient chez les jeunes. La première partie permet d'ancrer chacun de ces mouvements sociaux dans une analyse des principales caractéristiques du chômage des jeunes depuis l'éclatement de la crise de 2008, mais aussi en lien avec des tendances repérées antérieurement. La seconde partie revient sur les grandes articulations du mode d'insertion professionnelle des jeunes britanniques, en interrogeant le rôle et la portée de la politique publique dans ce champ.

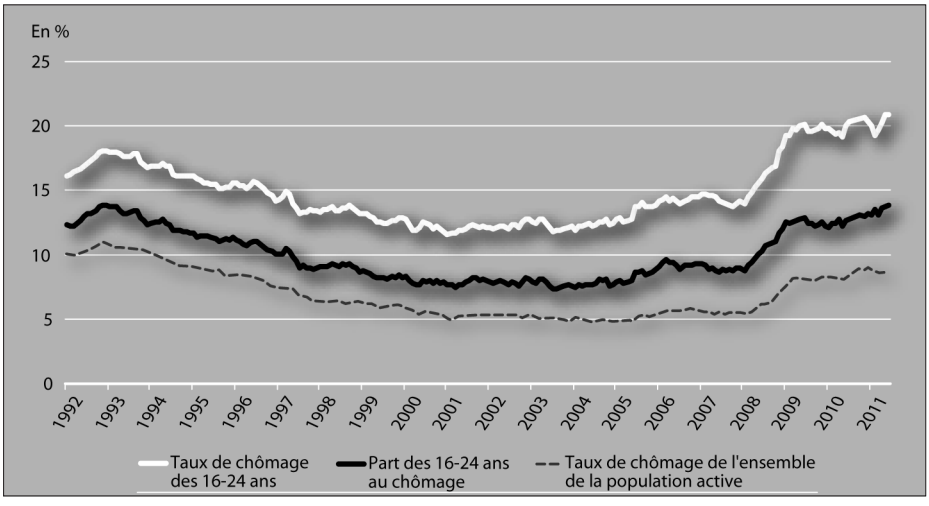
Le chômage des jeunes au premier plan de la scène sociale

Au plan national, le taux de chômage des 16-24 ans est passé, entre le premier trimestre 2008 et le premier trimestre 2011, de 13,9 % à 20,5 %, atteignant ainsi un niveau sensiblement plus élevé qu'en

1. Les conversions sont données au taux de change observé le 1er novembre 2011.

1993, au plus fort de la dernière crise économique (graphique 1). Ce taux est désormais trois fois plus élevé que celui des 25-64 ans avec qui l'écart se creuse, ce qui n'avait pas été le cas lors du pic de 1993. L'écart entre le taux de chômage des jeunes femmes (15 % en mars 2011) et celui des jeunes hommes (20,3 %) est assez marqué. Il recouvre un phénomène classique au Royaume-Uni, lié à des effets structurels (concentration des femmes dans les emplois peu qualifiés du secteur tertiaire, dans le secteur public et dans les emplois à temps partiel), amplifié par la crise qui a davantage touché, dans un premier temps, les emplois industriels à dominante masculine. A partir de 2010, l'emploi des femmes est à son tour lourdement frappé, et le taux de chômage de ces dernières augmente davantage que celui des hommes. Plusieurs rapports issus de grandes fondations ont d'ores et déjà alerté l'opinion sur la remontée sensible du chômage des jeunes (un million de personnes concernées), et sur les conséquences susceptibles d'être imprimées durablement, en termes de revenus, de santé, de participation à la vie politique et de bien-être en général. Le terme de « génération perdue » apparait ainsi dans le débat public en 2010 (Parekh *et al.*, 2010) et les conséquences sur l'économie britannique sont vivement soulignées : le coût global que représente le chômage des jeunes a ainsi été chiffré à 155 millions de livres sterling hebdomadaires (180 milliards d'euros) par la fondation Prince's Trust (2010). Ces alertes, qui occupent une place non négligeable dans le débat social, portent la marque classique d'une représentation homogène de la jeunesse. Elles occultent ainsi les fortes inégalités intra-générationnelles qu'illustrent à leur manière les deux événements sociaux qui ont mis en scène la jeunesse britannique au cours des derniers mois.

Graphique 1. Chômage des jeunes : l'écart se creuse avec les adultes actifs



Source : Office for National Statistics (ONS).
NB : le taux de chômage d'une classe d'âge rapporte le nombre de chômeurs au nombre d'actifs de la classe d'âge. La part d'une classe d'âge au chômage rapporte le nombre de chômeurs à la population totale de la classe d'âge.

Violences urbaines et carte du chômage

Les émeutes qui secouent brutalement le quartier du nord de Londres, Tottenham, le 9 août 2011, font suite à la mort, provoquée par des policiers en patrouille, d'un jeune père de famille, Mark Duggan, soupçonné d'appartenir à un gang et d'être impliqué dans un trafic de drogue. Les circonstances obscures du décès déclenchent un mouvement de violence urbaine qui se propage très rapidement à plusieurs quartiers de Londres : au nord de la capitale, Enfield, Walthamstow, Hackney et Islington ; au sud, les quartiers de Brixton, Peckham et Croydon. En trois jours, les émeutes gagnent d'autres villes : Bristol, à l'ouest de Londres, puis Birmingham, et encore plus au nord, Liverpool et Manchester. Il apparaît assez vite aux observateurs de ces chaos urbains que ces derniers épousent la carte du chômage des jeunes et notamment les plus défavorisés d'entre eux, pour lesquels l'éloignement de l'emploi caractérise depuis longtemps le contexte familial (un ménage britannique sur cinq ne comporte aucun membre exerçant une activité rémunérée). La coïncidence est soulignée par les sociologues de la jeunesse britannique, dont certains alertaient depuis plusieurs mois sur un tel risque d'embrasement. Jonathan Wright, chercheur de la Work Foundation [1], redessine ainsi, chiffres à l'appui, la carte des émeutes. Par exemple, le quartier nord de Hackney, un des endroits les plus touchés, connaît un taux de chômage des 16-24 ans, au deuxième trimestre 2011, de 35 %, contre 13 % dans Kensington, épargné par les violences. La violence urbaine et les pillages de magasins qui ont gagné Manchester et Liverpool, où ce taux atteint 30 %, révèlent l'état de tension sociale et la fragilité du modèle de croissance antérieure. Les cimetières industriels laissés par les crises économiques des années 1970 et 1980 n'ont jamais véritablement cédé la place à un tissu d'activités économiques susceptibles d'intégrer durablement les couches les plus populaires et les suppressions massives d'emplois publics, depuis le début de l'année 2011, ont brutalement aggravé la situation du marché du travail dans chacune de ces villes. Plus de vingt-cinq ans après les émeutes urbaines de Brixton et de Tottenham, déclenchées dans des conditions très voisines sous le premier gouvernement Thatcher, une certaine jeunesse constate que sa ghettoïsation sociale s'est aggravée. Mais s'agit-il pour autant de tous les jeunes ?

Une baisse significative du taux d'activité des jeunes

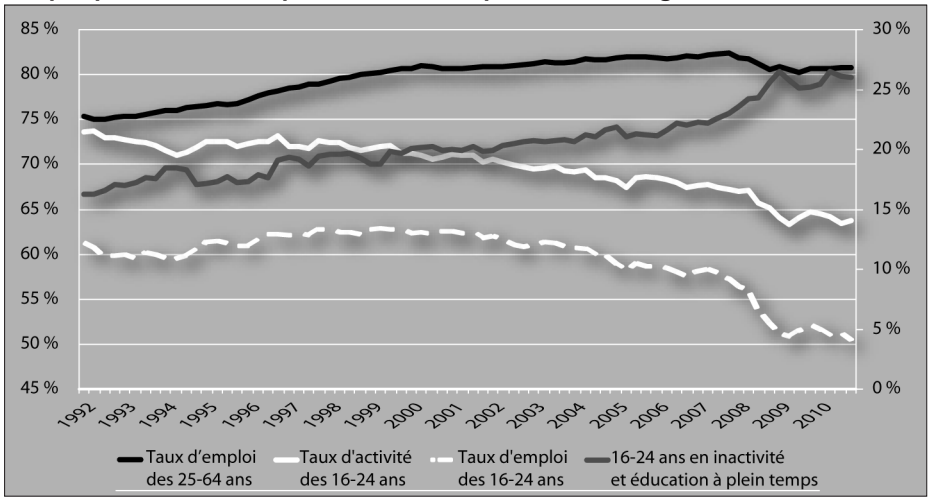
Une observation plus fine du (taux de) chômage des jeunes permet de montrer que celui-ci combine en fait une forte baisse du taux d'emploi de ces derniers et une baisse moins importante mais néanmoins significative de leur taux d'activité (graphique 2). Dans le cas présent, le report sur l'inactivité contribue ainsi à amortir l'effet de la chute du taux d'emploi sur le taux de chômage des jeunes. C'est cette même diminution du taux d'activité des jeunes qui explique que la part de jeunes au chômage ait

1. La Work foundation est un *think tank* indépendant des autorités politiques, qui exerce des fonctions de consultant sur les questions relatives au travail et aux politiques publiques. Elle a été dirigée de 2002 à 2008 par Will Hutton, rédacteur en chef de *The Observer*, puis par Stephen Bevan. La faillite de son fonds de pension en octobre 2010 a conduit à son rachat par l'Université de Lancaster.

augmenté moins vite que le taux de chômage de la classe d'âge (graphique 1). Les jeunes chômeurs de 16 à 24 ans représentent ainsi 13,8 % de leur classe d'âge. Ils constituent toutefois 40 % de l'ensemble des chômeurs. La baisse du taux d'activité des jeunes ou le report sur l'inactivité résulte quant à lui de la montée, significative depuis la dernière récession, de la participation au système d'éducation à plein temps (graphique 2).

Il est donc essentiel de distinguer, parmi les effets de la récession, ceux qui conduisent à inciter davantage de jeunes à rester au sein du système éducatif à plein temps (graphique 2, échelle de droite), de ceux qui, au contraire, aboutissent à aggraver la situation économique et sociale des jeunes dépourvus de qualifications et pour la plupart sortis du système éducatif. En poursuivant leur formation initiale, les premiers contribuent à acquérir de meilleures positions sur le marché du travail, notamment lorsque la reprise s'amorcera, car actuellement un jeune diplômé (actif) sur cinq est sans emploi dans la tranche d'âge 21-24 ans. On comprend de ce fait le profond sentiment d'injustice ressenti par nombre d'entre eux, confrontés au triplement des frais d'inscription universitaires. Plafonnés jusqu'à présent à 3 290 livres sterling (3 850 euros), ces frais pourront atteindre, à partir de la rentrée 2012, 9 000 livres (10 480 euros) [1] pour le premier cycle

Graphique 2. Un accès plus faible à l'emploi et davantage d'inactivité scolaire



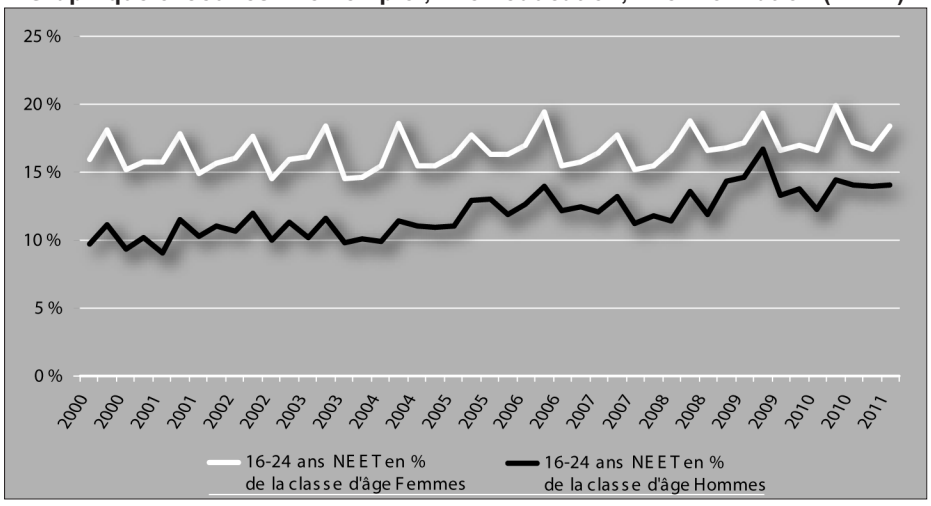
Source : ONS.
NB : Le taux d'emploi d'une classe d'âge rapporte le nombre de personnes en emploi à la population totale de la classe d'âge. Le taux d'activité d'une classe d'âge rapporte le nombre d'actifs à la population totale de la classe d'âge. La variable « Inactivité et éducation à plein temps des 16-24 ans » regroupe les personnes de la classe d'âge qui sont à la fois dans l'éducation à temps plein et hors du marché du travail. Cette variable est la seule du graphique qui se lit sur l'échelle de droite.

1. Des droits d'inscription dans l'enseignement supérieur ont été introduits par Tony Blair en 1998. Ils étaient alors de 1 000 livres (1 164 euros) par étudiant. Ils ont ensuite été triplés en 2006, lors du troisième mandat Blair, au mépris des engagements de campagne de ce dernier. En 2009, la responsabilité ministérielle sur l'enseignement supérieur fut transférée vers un nouveau ministère « for business, innovation, and skills » dont l'intitulé effaçait la référence même à l'université. Au total, ces droits auront augmenté de 900 % en 13 ans.

(*undergraduate*), la réforme ayant été votée en décembre 2010, après trois mois d'intenses mouvements sociaux estudiantins. Compte tenu d'une coupe des financements publics alloués à l'enseignement supérieur de près de 40 % d'ici 2015, deux tiers au moins des universités ont déjà annoncé qu'elles souhaitaient fixer à 9 000 livres sterling leurs droits de scolarité. Ceci constituera un barrage rédhibitoire pour nombre d'étudiants issus des classes moyennes ou populaires, ou au mieux une charge d'endettement individuel encore alourdie [1].

Cependant, plus grave encore est la situation des jeunes non qualifiés ou non diplômés qui, même en période de croissance, connaissent des difficultés à s'insérer. C'est bien cette jeunesse qui a fait parler d'elle au cœur de l'été dernier. En 2000, on comptait 650 000 jeunes de 16 à 24 ans, hors du système éducatif, de la formation ou de l'emploi *(*Not in Education, Employment or Training, « NEET », données de l'ONS). Au deuxième trimestre 2011, ce chiffre s'élève à 1 million [2], soit 17 % de la classe d'âge, ce taux étant – à l'inverse du taux de chômage – plus élevé pour les femmes que pour les hommes (graphique 3). A titre comparatif, la proportion de NEET en France est, selon l'INSEE, de 12,4 % en 2009. Là aussi, les contrastes sont importants d'une région à l'autre : si le taux s'élève à 20 % dans le Nord-Ouest de l'Angleterre, il ne dépasse pas 12 % dans

Graphique 3. Jeunes ni en emploi, ni en éducation, ni en formation (NEET)



Source : ONS
NB : les intervalles de confiance sont élevés compte tenu des difficultés de comptage.

1. En 2010, en moyenne, un étudiant anglais termine sa licence avec une dette équivalente à 30 000 euros. Après la réforme de décembre 2010, les étudiants continueront, pour faire face à ces droits d'inscription, d'avoir recours à l'emprunt dont le taux très faible (1,5 % depuis septembre 2010) doit être revu à la hausse. Les étudiants ne rembourseront que lorsque leur niveau de salaire sera supérieur à 21 000 livres par an (près de 24 500 euros), au lieu de 15 000 livres (17 450 euros) jusqu'ici.
2. Ce chiffre ne recouvre pas celui du nombre de jeunes chômeurs, une partie des NEET étant composée d'actifs (au chômage), l'autre d'inactifs.

le Sud-Est. Les mesures d'austérité peuvent jouer un rôle de catalyseur des situations de ruptures sociales, mais le problème s'enracine pour beaucoup dans une défaillance structurelle du système scolaire qui ne parvient pas à répondre au défi du décrochage scolaire, ou simplement de l'acquisition des compétences élémentaires. Commandé par le gouvernement britannique, le rapport Wolf (2011) sur l'enseignement professionnel confirme ce diagnostic. Moins de 50 % des jeunes de 16 ans en enseignement professionnel ont obtenu la moyenne en mathématiques et en anglais à l'épreuve du GCSE (General certificate of secondary education), l'équivalent du Brevet français. Un jeune britannique sur cinq âgé de 19 ans ne possède aucune qualification, ou, au mieux, le premier niveau (résultats médiocres) du GSCE, ces données n'ayant que très peu évolué au cours des dix dernières années (Parekh *et al.*, 2010). Entre ces deux jeunesses, les niveaux de fragilisation sociale ne sont bien entendu pas identiques, de même que l'expression de la révolte qui en découle : recours à l'émeute et à des formes de violence quasi autodestructrices, pour les plus fragiles ; manifestations nombreuses, allant jusqu'au siège du QG du Parti conservateur, occupations de campus et accès au débat public (le mouvement étudiant ayant même rallié certains recteurs), pour les autres.

Retour sur le mode d'insertion des jeunes britanniques

L'insertion professionnelle des jeunes articule un ensemble d'institutions complexes : système de formation professionnelle initiale, mode de reconnaissance des qualifications, régulations des marchés du travail, etc. L'enjeu n'est pas ici d'analyser chacune de ces composantes, mais de restituer les principales lignes d'évolution du mode d'insertion des jeunes, notamment sous l'impulsion de la politique publique de l'emploi. On mesure ainsi que dans ce champ, la politique conservatrice de gestion de crise ne constitue pas de véritable rupture par rapport aux orientations des trois dernières décennies. Elle en accélère toutefois la tendance.

Une tradition d'entrée précoce sur le marché du travail

Au seuil des année 1980, l'insertion professionnelle des jeunes au Royaume-Uni présente des contrastes importants avec la France : un clivage beaucoup plus net outre-Manche entre le système d'enseignement général dont le niveau moyen est diagnostiqué comme faible (masquant en fait de très fortes inégalités internes) et la formation professionnelle repoussée en dehors du système scolaire obligatoire, et surtout un dispositif d'apprentissage qui a traditionnellement constitué la forme quasi exclusive d'accès aux emplois d'ouvriers et d'employés qualifiés. Ce dispositif, historiquement chevillé aux syndicats, garantissait à ces derniers un réel contrôle sur l'accès au métier [1]. D'accès sélectif – les réseaux de relations personnelles et l'héritage familial jouant un rôle essentiel –, il est à l'origine d'une tradition d'entrée précoce sur le marché du travail. Il existe en effet un âge limite

1. Si la fréquentation de cours à l'extérieur est théoriquement rendue obligatoire, elle ne compte pratiquement pas dans les faits car elle n'est assortie d'aucune sanction. La priorité est donnée à la transmission des savoirs « sur le tas » et des normes propres au monde du travail, mais surtout à l'acquisition d'une véritable identité de métier dotée de ses règles propres de solidarité.

d'entrée en apprentissage au-delà duquel rester en formation initiale à plein temps peut constituer un sérieux handicap dans les chances d'entrer dans le métier. En outre, les travaux de Finegold et Soskice (1988) mettent en évidence l'absence d'incitation à poursuivre une formation initiale à partir de la faiblesse des exigences de l'appareil productif en main-d'œuvre qualifiée. Ils montrent que les interactions entre éducation et formation, d'une part, et le positionnement dans la division internationale du travail, d'autre part, fondent alors, dans le cas britannique, un « équilibre de bas niveau de qualification ». La relative inefficience du système éducatif serait ainsi entretenue par des entreprises ayant fait le choix d'un modèle productif « bas de gamme », sacrifiant les investissements de long terme (notamment en formation) à la rentabilité de court terme. Dès la fin des années 1960, les effectifs d'apprentis fléchissent en valeur absolue et en pourcentage de l'emploi. Tendanciellement, c'est le déclin qui s'impose, dans l'industrie bien sûr où l'emploi régresse, mais également dans le secteur tertiaire où il progresse. Le système est d'autant fragilisé qu'il ne débouche pas sur une codification reconnue des formations, le temps passé en apprentissage tenant lieu de norme de compétence (Lefresne, 2000). Mais le coup de grâce est bien entendu porté par Margaret Thatcher qui en fait un enjeu d'affaiblissement du syndicalisme auquel elle s'attaque frontalement.

Le cadre néo-libéral d'insertion professionnelle des jeunes

Dès le début des années 1980, le débat sur les causes du chômage des jeunes se focalise sur la question du salaire relatif des jeunes : le salaire des apprentis (accédant aux emplois qualifiés) ainsi que les *minima* salariaux encore fixés par les Wages councils [1] (pour les emplois non qualifiés) sont alors tenus responsables de l'ampleur du sous-emploi des jeunes. Ces derniers vont dès lors tenir une place stratégique dans la dynamique de flexibilisation du marché du travail.

Le changement de modèle économique

S'adressant à tous les sortants du système scolaire sans emploi, ni place d'apprentissage, le principal dispositif de la politique de l'emploi, le Youth Training Scheme (YTS) incarne cette orientation à partir de 1983. L'absence de contrat de travail, la faiblesse de la rémunération forfaitaire du jeune (25 livres sterling par semaine, entièrement prise en charge par l'Etat, soit 29 euros), l'indigence de la formation dispensée et la mise à l'écart des syndicats de toute forme de régulation éloignent considérablement le statut du jeune « bénéficiaire » de celui d'apprenti. Par ailleurs, bien que réfutée dans les termes par les conservateurs (l'Etat ne peut en aucun cas être tenu garant de l'emploi), la logique du Workfare se met en place : l'existence même du YTS justifie le retrait pour un jeune de 16-17 ans du droit de s'inscrire au chômage [2] et de

1. Les Wages councils, organismes paritaires datant du début du XXe siècle, fixaient des *minima* salariaux ainsi que des régimes de congé payé, dans certains métiers ou certaines activités marquées par une faible syndicalisation, notamment le commerce de détail, l'hôtellerie et la restauration, ainsi que certaines zones d'emploi.
2. Théoriquement le jeune dispose d'une garantie de placement dans un stage. Mais, instaurée dans un contexte économique relativement favorable (1988), cette garantie fonctionne difficilement dans le contexte de récession qui suit.

toucher ainsi toute allocation. Enfin, la décision d'exclure, à partir de 1986, les personnes de moins de 21 ans de la couverture salariale de branche dont les *minima* sont fixés par les Wages councils va concerner environ le quart des jeunes en insertion professionnelle.

Pour autant, cette dynamique de flexibilisation du marché du travail dont les jeunes deviennent un vecteur essentiel ne permet pas de répondre aux besoins en main-d'œuvre davantage qualifiée (notamment au niveau intermédiaire) dont les pénuries sont largement soulignées. C'est dans ce contexte qu'est créé le Modern apprenticeship en 1993. Le choix de la dénomination est important ; il s'agit de restaurer, aux yeux des intéressés, la confiance, par la référence à l'institution séculaire, tout en visant sa modernisation indispensable. Le statut du jeune est sensiblement meilleur qu'avec le YTS, rebaptisé YT en 1990 : un contrat de travail écrit est rendu obligatoire et la rémunération rehaussée, la formation reposant toutefois exclusivement sur l'employeur. Logique de contrainte pesant sur le jeune (et son corollaire : flexibilité accrue pour l'employeur), d'un côté, et incitation mesurée à la formation professionnelle dont la régulation reste le fait des employeurs, de l'autre, vont ainsi devenir les deux principaux registres de l'action publique en direction des jeunes. Ces deux axes sont présents dans la politique du New Labour, après la victoire électorale de ce dernier en 1997. Le programme Welfare to work en direction des jeunes chômeurs de 18 à 24 ans et des chômeurs de longue durée se situe clairement sur le premier registre : la participation à ce programme revêt un caractère obligatoire pour les catégories concernées qui se voient, si elles le refusent, supprimer leur allocation de recherche d'emploi (Jobseeker's Allowance). Si le programme New deal for young people (NDYP) [1] qui lui succède, impose dans les textes davantage de contraintes aux employeurs, notamment en termes de formations dispensée [2], la dynamique de Workfare n'en est pas moins présente [3].

Les effets sur l'accès à l'emploi des jeunes sont nuancés. Fondées sur un éventail assez large d'approches méthodologiques de type économétrique, les évaluations montrent que si le NDYP réduit le chômage de longue durée des jeunes, la situation des « bénéficiaires »

1. Au-delà de six mois de chômage, le jeune est tenu de choisir entre cinq possibilités : un emploi dans une entreprise subventionnée ; un placement pendant un semestre au sein d'une équipe chargée de projets touchant à l'environnement, associé à une rémunération de 15 livres par semaine (17,50 euros) s'ajoutant à l'allocation de recherche d'emploi ; le placement dans une organisation bénévole avec maintien de l'allocation de recherche d'emploi ; une formation à plein temps avec maintien de l'allocation de recherche d'emploi ; et enfin, l'accès à un emploi indépendant subventionné pendant six mois.
2. Notamment par la signature d'une convention avec le Service de l'emploi stipulant un engagement de leur part : à garantir une formation débouchant sur une qualification reconnue, au cours d'une journée hebdomadaire ; à maintenir le jeune sur son poste de travail au-delà des six mois ; à ne pas utiliser ce programme pour substituer un ou plusieurs jeunes bénéficiaires à des salariés déjà en place ; à garantir au jeune un salaire au moins égal à la subvention octroyée – 60 livres sterling hebdomadaires (70 euros) – et si possible équivalent au taux de salaire en vigueur pour le poste ou un poste équivalent.
3. La décision prise par le gouvernement de Tony Blair, en avril 1998, d'offrir un réveille-matin à chaque jeune chômeur participe ici d'une logique symbolique particulièrement forte.

reste précaire à la sortie du programme pour la grande majorité d'entre eux (Davoine, 2005). La forte segmentation du marché du travail semble confortée par les instruments de la politique de l'emploi (Begg, Lefresne, 2009).

L'allongement de la scolarisation initiale

Parallèlement, l'allongement de la scolarisation des jeunes britanniques, au-delà de 16 ans, devient un phénomène significatif des transformations en cours. Celui-ci s'effectue, pour la moitié du volume de jeunes concernés, au sein des filières académiques (préparation du A'level, équivalent du baccalauréat, puis accès éventuel à l'université), et pour l'autre moitié, grâce au développement des formations professionnelles à plein temps, impulsé par la création des GNVQ (General National Vocational Qualification), diplômes de formation professionnelle désormais préparés au sein de l'enseignement secondaire. Cette stratégie des jeunes se fonde sur la faible légitimité des dispositifs de la politique de l'emploi (hormis le Modern Apprenticeship) et la perception d'une meilleure rentabilité des études à plein temps. Le processus correspond également à une inflexion des stratégies de recrutement des entreprises. Alors que l'ancien système d'apprentissage avait conduit à stabiliser la norme d'entrée précoce sur le marché du travail, l'allongement de la scolarisation induit des effets de signalisation négative des plus jeunes entrant sur le marché du travail, dotés d'un niveau de formation initiale faible. Bien qu'il soit difficile de faire fi d'une forte hétérogénéité (notamment sectorielle) des comportements d'embauche, il semble que les entreprises britanniques cherchent à s'appuyer dans leurs recrutements sur des niveaux de formation plus élevés qu'auparavant, ce qui permet d'expliquer les phénomènes de déclassement à l'embauche et le sur-chômage des jeunes moins qualifiés. Au total, la politique de l'emploi en direction des jeunes a impulsé une forte transformation du mode d'insertion professionnelle.

De la gestion travailliste à la gestion conservatrice-libérale

Confronté à la brutale remontée du chômage des jeunes, à partir de 2008, le gouvernement travailliste de Gordon Brown annonce des ajustements au sein du New deal, rebaptisé Flexible new deal. Le jeune est alors tenu de participer, dès les premiers mois de chômage (au lieu de 6 mois dans le New deal), à divers programmes de mobilisation (bilan de compétences, stage de recherche d'emploi), sa participation au dispositif lui-même pouvant être sensiblement allongée (passant de 6 à 12 mois). A partir d'octobre 2009, un nouveau dispositif est créé, la Young person's guarantee, en direction des 18-24 ans au chômage. Dans la droite ligne du New deal, celui-ci entend garantir un stage, une formation ou un emploi aux jeunes chômeurs de longue durée. Si la participation au dispositif est initialement annoncée comme volontaire, le Workfare est rendu systématique au dixième mois de chômage, à partir d'avril 2010. Dans le cadre de la Young person's guarantee, un nouveau programme, Future Jobs Fund, financé à hauteur d'1,2 milliard de livres sterling (1,4 milliard d'euros), est mis en place pour accompagner vers l'emploi les 18 à 24 ans titulaires de l'indemnité chômage (Jobseeker's Allowance, encadré). Il repose sur des subventions directes aux entreprises, notamment dans les régions à

fort taux de chômage, qui proposent à ces jeunes des contrats d'au moins six mois.

Après une large campagne de dénigrement des dispositifs mis en place par les gouvernements néo-travaillistes, qui peinent à atteindre leurs objectifs ambitieux dans le contexte d'exacerbation de la crise, le gouvernement de coalition prend la décision d'interrompre, entre mars 2011 et juin 2011, l'ensemble des politiques d'accompagnement des jeunes vers l'emploi, engrangeant ainsi 320 millions de livres sterling (372 millions d'euros) d'économie budgétaires (Nativel, 2011). L'aggravation de la situation des jeunes et le débat social exacerbé qui l'accompagne pousse à l'annonce, en juin 2011, d'un dispositif unique, le Work programme, en direction des chômeurs. Celui-ci est explicitement fondé sur une logique de Workfare, intervenant pour les jeunes âgés de 18 à 24 ans, après neuf mois de chômage continu, ou trois mois s'il s'agit de jeunes NEET (*supra*) ou de jeunes titulaires de l'allocation d'invalidité déclarés « capables de travailler ». L'incitation financière est recentrée sur le réseau d'organismes de placement, prestataires privés du service public de l'emploi, selon des règles de profilage. Le placement des demandeurs d'emploi identifiés comme les moins « employables » donne ainsi lieu à une gratification financière des prestataires plus élevée. Le programme entend procurer au jeune chômeur une « simple expérience de travail » ou un complément de formation. Dans le même temps, une campagne en faveur de l'apprentissage est lancée, mais sans être véritablement suivie d'effets. La gravité de la crise dissuade en effet l'embauche de jeunes apprentis, quels que soient les avantages financiers et fiscaux concédés aux employeurs. Ne trouvant aucune prise du côté de la demande de travail, la politique de l'emploi se cristallise sur l'offre, et le chômeur est plus que jamais stigmatisé comme « passager clandestin » d'un Etat-Providence en banqueroute. Le gouvernement Cameron annonce à cet égard, dès l'automne 2010, un renforcement des sanctions pour les chômeurs, alors que le Royaume-Uni connaît l'un des systèmes d'indemnisation les moins généreux et les plus rigoureux en termes de contrôles (Lefresne, 2010b). D'ores et déjà, l'allocation chômage (encadré) peut être réduite ou supprimée pendant une durée allant jusqu'à 26 semaines si l'allocataire manque un rendez-vous avec son conseiller au *jobcentre* ou s'il refuse un emploi disponible. Par ailleurs, une allocation « universelle » entrera en vigueur en 2013. Celle-ci se substituera à l'ensemble des allocations existantes (assurance chômage, assistance chômage, allocation d'invalidité, revenu minimum, etc.).

Dans l'objectif affirmé de contrer le risque de désincitation au travail (*make work pay*), le gouvernement de coalition, poursuivant ainsi une réforme engagée par ses prédécesseurs néo-travaillistes (Freud, 2007), entend aligner l'ensemble de ces allocations sur leur niveau le moins protecteur[1]. Peut-on pour autant miser sur l'allongement de la scolarisation initiale pour atténuer les effets induits par ce durcissement de la politique sociale de prise en charge du chômage des jeunes ? Nous avons vu que la flambée des droits

1. Cette réforme inclut également l'objectif d'instaurer un « bouclier des prestations sociales », le plafond d'aides sociales que pourra toucher un ménage, quelle que soit sa situation, s'élevant à 500 livres (582 euros) par semaine.

Encadré

Jeunes et indemnisation du chômage

Pour les (jeunes) chômeurs qui peuvent se prévaloir d'un montant contributif suffisant, calculé sur les deux dernières années fiscales, la Job seeker's allowance (JSA) est versée sans condition de ressources pendant six mois au maximum. Son montant au 1er avril 2011 est de 53,45 livres sterling hebdomadaires pour les jeunes de 18 à 24 ans, et 67,50 livres sterling hebdomadaires pour les plus de 25 ans. Pour les chômeurs inscrits auprès des services de placement et qui ne relèvent pas d'un droit assurantiel (80 % des cas), la JSA est versée sous conditions de ressources, selon les mêmes modalités que la prestation de revenu minimum. Dans ce cas, la base de calcul du montant de la prestation tient compte du patrimoine, du revenu et de la taille du ménage. Celle-ci n'est pas attribuée dès lors que le conjoint travaille plus de 24 heures par semaine. La prestation est alors versée sans limitation de durée et peut s'inscrire dans le prolongement de la JSA contributive, à l'échéance des six mois ou bien être attribuée à des chômeurs ne souscrivant pas aux conditions d'éligibilité de cette dernière. La JSA est en principe versée à partir de 18 ans. Toutefois, les jeunes de 16-17 ans peuvent y avoir droit sur une durée limitée et à certaines conditions : être contraints de vivre hors du domicile des parents, avoir une charge de famille, témoigner d'une situation de pauvreté. La très forte proportion de chômeurs indemnisés selon des critères d'assistance et non pas d'assurance constitue l'une des singularités du système britannique. Les jeunes allocataires de la JSA représentent environ le tiers des chômeurs britanniques de 18 à 24 ans.

d'inscription universitaires conduisaient à de sérieuses réserves sur ce point. La politique sociale de soutien à la scolarisation va dans un sens identique. Dans le cadre du plan de redressement budgétaire, le Parlement, sur proposition du ministre de l'Education Michael Gove, a en effet supprimé en janvier 2011 l'allocation de poursuite d'études (EMA, Education maintenance allowance), instituée en 1944 et placée sous conditions de ressources par Tony Blair. Celle-ci permettait à 650 000 jeunes de 16 à 19 ans vivant dans un ménage dont les revenus annuels sont inférieurs à 30 800 livres sterling de toucher un maximum de 30 livres hebdomadaires [1]. La suppression de l'EMA pénalisera les familles des milieux populaires ou pauvres, dont la scolarisation des enfants au-delà de 16 ans est ici directement mise en cause.

La suppression de l'allocation a fait l'objet d'une campagne « Save EMA » regroupant organisations étudiantes, grands syndicats de la fonction publique et syndicats enseignants du secondaire et du supérieur. En septembre 2011, la réponse du gouvernement à ce mouvement fut l'autorisation, ouverte aux 16-19 ans en difficulté et souhaitant rester en éducation à plein temps, de demander une bourse entièrement à la charge financière

1. Dans certains secteurs de Birmingham, Leicester et de la région Nord-Ouest, jusqu'à quatre lycéens ou étudiants sur cinq reçoivent cette allocation, en 2010.

et à la discrétion des écoles, universités ou tout autre organisme pourvoyeur de formation [1]. Dans le même temps, la CBI, principale organisation du patronat britannique, réclame en réponse au chômage des jeunes le gel du salaire minimum pour la classe d'âge des 16 à 20 ans [2] ainsi que de nouvelles incitations fiscales pour les entreprises recrutant des jeunes.

Depuis trente ans, les jeunes demandeurs d'emploi britanniques tiennent lieu de courroie de transmission à la flexibilisation du marché du travail et à la politique de Workfare, dans un contexte d'érosion continue des prestations sociales, au nom de la désincitation au travail. La relative prospérité des dernières décennies a contribué à masquer les conséquences d'un tel processus que les fortes pénuries d'emploi engendrées par la dernière crise, couplées à la sévérité des mesures budgétaires, mettent au jour. Entravée dans son accès à l'emploi, au logement, aux études supérieures, en même temps qu'appelée à assumer une vie active de plus en plus longue (retraite à 68 ans à l'horizon 2040), la « génération sacrifiée » (Howker, Malik, 2010) exprime son malaise sous des formes très dépendantes de ses conditions sociales d'existence. Si la syndicalisation des jeunes suit au Royaume-Uni la même courbe déclinante que dans bien d'autres pays, la crise a indéniablement suscité des formes d'action et d'organisation renouvelées. Fort peu médiatisé, le mouvement d'indignés Occupy the London Stock Exchange (Occuper la Bourse de Londres), qui s'est récemment illustré par un campement bloquant l'accès de la cathédrale Saint Paul [3], symbole d'une Angleterre couronnée, pendant près d'une semaine, marque par son dynamisme et ses formes d'organisation inédites. On y trouve, au-delà des campements individuels, un forum de débats, un espace média, une université populaire, une cantine, un poste de secours et une bibliothèque. Une assemblée générale se tient quotidiennement, les propositions et textes étant débattus et agréés par au moins 75 % d'approbation. OccupyLSX n'a pas rédigé de manifeste ; seules quelques déclarations de portée générale sont mises en avant : refus de payer une crise provoquée par les banques et de considérer que les politiques d'austérité soient inévitables (Marlière, 2011). Certaines d'entre elles peuvent sembler naïves : les occupants londoniens expriment le vœu, par exemple, que les régulateurs des marchés soient « véritablement indépendants » des banques et des gouvernements.

Plus clairement structuré et orienté apparaît le mouvement de Youth fight for their jobs [4], dont nombre de syndicats

1. Avec toutefois l'obligation de verser un montant minimum de 1 200 livres (1 400 euros) par an aux titulaires du revenu minimum ou de l'allocation d'invalidité, le montant de ces deux allocations ayant été aligné (sur la plus faible des deux) en 2008.
2. Le taux de salaire minimum est différent selon les classes d'âge. Celui-ci a été porté, en octobre 2011, à 6,08 livres sterling (soit un peu plus de 7,10 euros, sans tenir compte ici de la parité de pouvoir d'achat) pour les adultes ; 4,98 livres pour les 18-20 ans ; 3,68 livres pour les 16-17 ans et 2,60 livres pour les apprentis.
3. L'occupation du parvis a provoqué un véritable dilemme au sein de l'église anglicane, divisée sur l'attitude à tenir vis-à-vis des manifestants. Le doyen Graeme Knowles, haut placé dans la hiérarchie de la cathédrale, a dû démissionner, après avoir été vivement critiqué pour vouloir saisir la justice afin de déloger le camp.
4. http://www.youthfightforjobs.com/home.

du TUC ont décidé d'être signataires [1]. Celui-ci se réclame de la marche de Jarrows, qui marqua l'histoire sociale anglaise durant la grande dépression. Il met en avant la défense de l'Etat-Providence, le droit à un emploi décent, assorti d'un salaire minimum pour tous de 8 euros de l'heure [2], applicable aux jeunes sans conditions, ainsi que la gratuité des frais universitaires. S'il est encore trop tôt pour juger de la portée réelle de ces différents mouvements, chacun d'entre eux exprime les voix d'une jeunesse qu'il serait difficile et dangereux d'ignorer.

Sources :

Begg I., Lefresne F. (2009), « Le marché du travail britannique : Mythe et réalité du modèle néo-libéral », *La Revue de l'IRES*, numéro spécial, *Les modèles sociaux européens face au défi de l'emploi : Allemagne, France, Royaume-Uni, Suède*, n° 58, décembre, p. 111-143.

Davoine L. (2005), « Le New deal for young people, des évaluations contrastées », *Travail et Emploi*, n° 101, janvier-mars, p. 7-19.

Finegold D., Soskice D. (1988), « The Failure of Training in Britain, Analysis and Prescription », *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 4, n° 3, p. 21-53.

Freud D. (2007), *Reducing dependency, increasing opportunity: options for the future of welfare to work,* An independent report to the Department for Work and Pensions.

Howker E., Malik S. (2010), *Jilted Generation: how Britain has bankrupted its youth*, London, Icon books.

Lefresne F. (2000), « La politique d'insertion et la formation professionnelle des jeunes au Royaume-Uni », *Revue française de pédagogie*, n° 131, avril-mai-juin, p. 87-96.

Lefresne F. (2010a), « Royaume-Uni : le plan d'austérité le plus sévère depuis la Seconde Guerre mondiale », *Chronique internationale*, numéro spécial, *L'Etat social à l'épreuve de l'austérité*, n° 127, novembre, p. 72-83.

Lefresne F. (2010b), « The limited protection offered by unemployment benefit in the United Kingdom », *in* Lefresne F. (ed.), *Unemployment benefit systems in Europe and North America: reforms and crisis*, Brussels, ETUI-IRES, p. 175-190.

Marlière P. (2011), « OccupyLSX : l'indignation gagne Londres », *Mediapart.fr*, 2 novembre. http://blogs.mediapart.fr/blog/philippe-marliere/021111/occupylsx-lindignation-gagne-londres.

Mathieu C. (2011), « Royaume-Uni : rigueur "made in Britain" », *Revue de l'OFCE*, n° 117, avril, p. 174-177.

Nativel C. (2011), « Génération perdue et politiques de Workfare dans un contexte de crise économique et d'alternance politique », *Informations sociales*, n° 165-166, mai-août, p. 92-100.

Parekh A., MacInnes T., Kenway P. (2010), *Monitoring Poverty and Social Exclusion 2010*, Joseph Rowtree Foundation, York, December.

Prince's Trust (2010), *The cost of Exclusion*, Report, December. Http://www.princes-trust.Org.uk/about_the_trust/headline_news/national_news_2011/cost_of_exclusion_2010.aspx.

Wolf A. (2011), *Review of Vocational Education – The Wolf Report*, DFE-00031-2011, March.

Presse :

The Guardian

Financial Times

Labour research

The Telegraph

Sites d'informations officielles sur la politique publique britannique :

http://www.direct.gov.uk

http://www.dwp.gov.uk/

http://www.education.gov.uk/

1. RMT (Rail maritime and transport union), CWU (Communication workers union), Unite (General union), Bectu (media and entertainment union), UCU (University and college academic staff union), PCS (Public and commercial services union).
2. Le taux de salaire minimum a été porté, en octobre 2011, à 6,08 livres sterling (soit un peu plus de 7,10 euros, sans tenir compte ici de la parité de pouvoir d'achat) pour les adultes ; 4,98 livres pour les 18-20 ans ; 3,68 livres pour les 16-17 ans et 2,60 livres pour les apprentis.