iRES
Institut de Recherches Économiques et Sociales

DOCUMENT DE TRAVAIL
N° 01-2025

Le *Welfare State* au Royaume-Uni : Beveridge, es-tu là ?

Jacques Freyssinet,
Chercheur associé à l'Ires

Juin 2025



16, bd du Mont d'Est ▪ 93192 Noisy-le-Grand Cedex
Tél. : +33 (0)1 48 15 18 90 ▪ E-mail : contact@ires.fr ▪ www.ires.fr

Résumé

En 1942, le gouvernement britannique demande un rapport à William Beveridge afin de mettre fin à un empilement de dispositifs hétérogènes, non-coordonnés et inégalitaires créés par étapes au Royaume-Uni depuis la Révolution industrielle. L'auteur déborde largement de ce mandat restreint pour proposer un dispositif global d'assurance sociale qui assure une protection universelle sans conditions de ressources en cas de perte de revenus du travail. C'est un régime contributif qui n'assure qu'un revenu de subsistance. Il est complété par un service de santé gratuit et des allocations familiales. Sa mise en œuvre est conditionnée au maintien du plein emploi.

Jusqu'au milieu des années 1970, il existe un apparent consensus bipartisan sur la mise en œuvre du modèle beveridgien dans le cadre d'une politique keynésienne de plein emploi. Ce diagnostic global doit être nuancé. Si les principes fondamentaux du modèle beveridgien ne sont pas ouvertement mis en cause, de multiples réformes partielles conduisent à s'en éloigner.

Les dix-huit années de gouvernements conservateurs (1979-1997) laissent présager une offensive radicale contre un Welfare State jugé coûteux, bureaucratique et inefficace. Divers facteurs font que son importance quantitative n'est pas réduite. Au lieu du démantèlement attendu, s'opère une recomposition en particulier par le développement des prestations sous conditions de ressources aux dépens du principe contributif et par la multiplication de modalités de privatisation.

Le « New Labour » de Tony Blair (1997-2007), s'il accroît significativement les ressources du Welfare State, lui donne en même temps une nouvelle fonction : il doit accorder la priorité aux incitations, plus ou moins contraignantes, qui favorisent l'accès à l'emploi (Welfare to Work). Il n'est plus seulement un outil de protection sociale. Il devient une composante de la politique active de l'emploi.

Après la crise financière, le retour durable des conservateurs au pouvoir (2010-2024) se traduit par une nouvelle stratégie de réforme structurelle inscrite dans une sévère politique d'austérité budgétaire. Une assistance ciblée sous conditions de ressources et sous conditions de comportement devient la forme principale d'intervention en direction de la population d'âge actif.

Dans une société où l'individualisme domine, où les priorités sont accordées à la compétitivité et à la flexibilité, le modèle de Beveridge ne semble avoir plus guère de raison d'être. Les systèmes de protection sociale ne disparaissent pas pour autant : leurs fonctions changent, donc leur composition et leur contenu, au service de nouvelles formes de régulation économique et sociale.

Sommaire

Résumé **3**
Introduction **7**
1. De la Révolution industrielle à la Seconde Guerre mondiale : la juxtaposition de dispositifs hétérogènes **10**
1.1 L'« invention » de Speenhamland (1795) 10
1.2 Les *Workhouses* (1834) 11
1.3 Les premiers piliers du Welfare State 12
2 Le rapport Beveridge (1942) **15**
2.1. Les principes 16
2.2. Difficultés et incohérences 17
3. The 'Classic Welfare State' (1945-1975) **20**
3.1. La création du *Welfare State* moderne au nom de Beveridge 20
3.2. Le « Welfare consensus » et la mise en cause des principes beveridgiens 21
4. Un démantèlement du Welfare State ? (1979-1997) **26**
4.1. Le contexte néo-libéral 26
4.2. L'inégale résilience du Welfare State 28
4.3. La difficulté d'un diagnostic 33
5. La politique du New Labour : *« Welfare to Work »* (1997-2010) **36**
5.1. Une stratégie globale 36
5.2. Une mise en œuvre différenciée 40
5.3. Une interprétation controversée 45
6. Réforme structurelle et austérité (2010-2024) **50**
6.1. Une stratégie globale dans un contexte accidenté 50
6.2. Une austérité inégalitaire 52
6.3. La mise en place de l'Universal Credit 54
6.4. Les crises et le retour éphémère d'un « généreux » Welfare State 56
6.5. Un changement de modèle 58
7. Bilan et perspectives **60**
7.1. Les tendances longues 60
7.2. Les stratégies d'acteurs 62
7.3. Une transformation des fonctions du Welfare State dans la régulation économique et sociale ? 65
7.4. Les perspectives ouvertes par le nouveau gouvernement travailliste 67
Bibliographie **72**

« All over the world Beveridge's name is associated with British social policy[1]*»*

Introduction

Les travaux comparatifs sur la protection sociale ou sur le Welfare State[2] adoptent souvent comme point de départ l'opposition entre le modèle bismarckien et le modèle beveridgien. De manière simplifiée, le modèle bismarckien est caractérisé par ses bénéficiaires (les travailleurs cotisants et leurs ayant droits), un financement par cotisations salariales, des prestations proportionnelles au salaire et une gestion corporatiste (avec la présence des « partenaires sociaux ») tandis que le modèle beveridgien est universaliste quant à la population couverte, financé par l'impôt, source de prestations forfaitaires assurant un minimum vital et géré par l'État.

En 1990, Gosta Esping-Andersen, s'il conserve le modèle bismarckien qualifié de conservateur ou de corporatiste qu'il situe dans les pays d'Europe continentale, propose de distinguer deux variantes contrastées au sein des modèles universalistes (Esping-Andersen, 1990, chap.13). Le modèle social-démocrate, caractéristique des pays scandinaves, assure, grâce au plein emploi qui en est le socle nécessaire, des normes élevées de prestations dans un système de protection sociale largement dé-marchandisé. Le modèle libéral, typique des pays anglo-saxons, n'offre que des prestations minimales, souvent sous conditions de ressources, en laissant une large place à des mécanismes marchands d'assurance complémentaire. L'auteur range le Royaume-Uni dans ce dernier groupe.

Des débats critiques ont conduit à proposer d'enrichir la typologie en introduisant d'autres variables explicatives des différenciations Ainsi l'accent a été mis sur l'absence de prise en compte de la dimension familiale ou de genre[3] (Lewis, 1992). Il a aussi été proposé d'ajouter de nouveaux modèles, par exemple celui des pays de l'Europe du Sud, plus récemment celui des pays d'Europe centrale et orientale.

Enfin, il a été mis en évidence que, dans un pays donné, les différentes branches de la protection sociale pouvaient relever de logiques différentes avec, par exemple, des prestations familiales universalistes et une assurance chômage contributive

En 1997, Guiliano Bonoli propose une typologie qui croise deux dimensions pour classer les systèmes nationaux (Bonoli, 1997) : d'une part, l'ampleur quantitative des dépenses de protection sociale, d'autre

[1] Glennerster, 2007, p.20.

[2] Nous utilisons ici les seuls termes anglais car la traduction usuelle en français de Welfare State par « État-providence » est source de confusion. Ce vocabulaire est, pour certains auteurs, signe d'une origine dans la doctrine sociale de l'Église. Des économistes libéraux utilisent la même formulation avec une connotation négative pour critiquer une intervention de l'État désincitative au travail et à la prise de risque, chacun se reposant sur la protection providentielle assurée par l'État. *Stricto sensu*, il n'y a pas de raison de traduire « welfare » (bien-être) par « providence ».

[3] Si le Welfare State est analysé comme un mécanisme de dé-marchandisation du travail (*decommodification*), ainsi que le fait Esping-Andersen, sa réalisation n'est pas seulement fonction des prestations assurées par l'assurance sociale ou l'assistance. Il a une composante informelle qui repose sur le travail non-rémunéré accompli au sein de la sphère familiale, pour l'essentiel par les femmes. Il n'est donc pas possible de caractériser un système national de Welfare State sans introduire explicitement les modalités d'évaluation et de partage du travail domestique non-rémunéré.

part, la position des pays sur un axe Bismarck *vs* Beveridge. Parmi les pays européens, le Royaume-Uni figure seul avec l'Irlande dans le quadrant faible effort / Beveridge.

Malgré ces critiques et ces propositions, la trilogie d'Esping-Andersen reste largement utilisée dans les travaux ultérieurs. Par exemple l'ouvrage de synthèse coordonné par Paul Pierson adopte la même tripartition et les mêmes qualificatifs (Pierson, 2001). Plus récemment encore, trois experts des systèmes de protection sociale affirment la pertinence actuelle de ce qu'ils qualifient de *summa divisio* entre logique bismarckienne et logique beveridgienne (Tableau 1) : « Ces identifications à partir des deux hommes politiques sont très parlantes et sont encore, en 2021, largement valides ; c'est pourquoi nous les conservons » (Barbier, Zemmour, Théret, 2021, p.16).

Tableau 1. Les deux grandes logiques historiques de la protection sociale

	Logique bismarckienne	Logique beveridgienne
Personnes éligibles / Bénéficiaires	Les travailleurs cotisants et leurs ayant droit	Les citoyens
Caractéristiques des prestations	Proportionnelles aux salaires	Forfaitaires (*flat-rate*) et minimum
Mode de financement	Système de l'assurance sociale (cotisations)	Financement par l'impôt (*taxes and contributions*)
Mode de gestion	Gestion corporatiste	Gestion étatique

Source : Barbier, Zemmour, Théret, (2021) p.17.

Cette tradition invite à s'interroger sur la pertinence actuelle de la notion de modèle beveridgien pour définir le système de protection sociale édifié par étapes depuis la fin du XVIII^{e} siècle au Royaume-Uni. Les propositions de Beveridge en 1942 ne peuvent être comprises que sur la base de la critique, qui ouvre son rapport, de la juxtaposition non coordonnée de dispositifs partiels de protection sociale progressivement empilés depuis plus d'un siècle (1ère partie). William Beveridge en prend le contrepied en proposant un système unifié et universel (2^{e} partie). Après la fin de la Seconde Guerre mondiale et jusqu'en 1979, s'édifie un système qui est qualifié de beveridgien même si des doutes se manifestent sur le respect ou la trahison du rapport de référence (3^{e} partie). En 1979, Margaret Thatcher amorce une offensive contre le Welfare State, radicale dans le discours, limitée dans la mise en œuvre, qui illustre la différence entre le modèle libéral et le modèle social-démocrate dans la conception d'un système universaliste (4^{e} partie). Entre 1997 et 2010, les gouvernements du *New Labour* introduisent des inflexions significatives qui ne constituent en rien un retour aux sources (5^{e} partie). Enfin, après 2010, les conservateurs adoptent une politique dominée par les objectifs d'austérité budgétaire et de privatisation (6^{e} partie). Alors que les travaillistes reviennent au pouvoir en 2024, il est utile d'esquisser un bilan de cette évolution pour en dégager quelques perspectives (7^{e} partie).

A la différence d'autres pays qui ont connu des évolutions moins heurtées, le Royaume-Uni offre ainsi un remarquable champ d'observation des conflits politiques et sociaux qui, dans des contextes économiques contrastés, ont commandé les transformations successives du Welfare State britannique. On ne peut se satisfaire du qualificatif de beveridgien pour donner une unité à cette histoire accidentée.

Encadré 1. Délimitation du périmètre de l'analyse

L'objectif de l'analyse ici est de dégager une périodisation des grandes étapes du système de protection sociale au Royaume-Uni et de les caractériser par leur logique globale, leurs objectifs prioritaires et leurs moyens d'action privilégiés afin d'en discuter la cohérence. Ce choix implique que soient écartées d'autres approches complémentaires, ne serait-ce que pour des raisons de dimension du document.

Un système de protection sociale peut aussi être analysé, à un moment donné, comme le résultat d'un empilement de dispositifs adoptés à des dates différentes, avec des objectifs différents, modifiés à diverses reprises. Il en résulte un enchevêtrement d'une grande complexité avec des complémentarités et des contradictions dont la nature et l'ampleur évoluent dans le temps. Cette approche peut être parfaitement pertinente pour analyser la situation dans une période précise. En longue période, elle risque de cacher l'essentiel sous une accumulation de descriptions institutionnelles.

Présenter des objectifs et des dispositifs suscite logiquement une évaluation de leurs effets : quels *ouputs* et quels *outcomes* dans le vocabulaire anglo-saxon, quelle efficacité et quelle efficience ? La difficulté réside dans le fait que les méthodes d'évaluation des politiques publiques ont considérablement évolué dans le temps en acquérant une sophistication croissante. Leurs résultats (lorsqu'ils existent) sont toujours fonction de leurs options méthodologiques et ne sont pas comparables d'une période à l'autre.

Les comparaisons internationales sont d'une grande richesse pour construire des typologies et comparer les dynamiques nationales. Elles font l'objet d'une abondante littérature dont il est exclu de rendre compte ici. Nous nous bornons à reprendre la caractérisation qui y est presqu'unanimement utilisée. Le système britannique y est classé parmi les systèmes beveridgiens, ou plus précisément parmi les versions libérales des systèmes beveridgiens (voir *Introduction*).

Les spécialistes britanniques utilisent souvent une définition large du Welfare State en y incluant la politique de l'éducation et la politique du logement. Nous adoptons une délimitation plus étroite et plus habituelle dans les analyses et les statistiques de comparaison internationale. Dans le présent texte, il est limité aux interventions de l'État qui ont pour objectif explicite la protection de la population contre divers risques ou diverses situations générateurs de coûts additionnels et/ou de pertes de revenus. Tel n'est pas l'objectif principal des politiques du logement et de l'éducation. Ce choix évite d'élargir démesurément le champ de l'analyse. Il n'interdit pas d'étudier les intersections, par exemple, lorsque la politique du logement prend la forme d'allocations logement ou lorsque des repas gratuits sont fournis dans les écoles. Par ailleurs, il laisse ouvert le débat sur les fonctions qu'ont exercé ou qu'exercent les différentes formes de Welfare State dans la reproduction sociale : lutte contre le socialisme, préservation de l'économie de marché ou de l'ordre social, élément d'un projet social-démocrate, stabilisateur contra-cyclique, etc.

La politique de dévolution de compétences aux différentes *« nations »* (Ecosse, Pays de Galles, Irlande du Nord) engendre, dans la période récente, des différences d'orientation et de dispositifs. Pour ne pas compliquer à l'excès, nous nous limitons aux dispositifs qui couvrent l'ensemble du Royaume-Uni ou, à défaut, à ceux qui s'appliquent en Angleterre.

1. De la Révolution industrielle à la Seconde Guerre mondiale : la juxtaposition de dispositifs hétérogènes

Sans remonter aux lois sur les pauvres de l'époque mercantiliste, il est instructif de retracer la genèse du système de protection sociale britannique depuis la Révolution industrielle pour deux raisons.

En premier lieu, le Royaume-Uni, pays pionner de la Révolution industrielle, est, bien avant les innovations bismarckiennes, le lieu d'expérimentation de mesures qui reflètent des logiques opposées et qui sont la source en leur temps de vives controverses. Or, ces controverses révèlent des problématiques toujours mobilisées dans les affrontements d'aujourd'hui.

En second lieu, la commission dont le gouvernement confie le 10 juin 1941 la présidence à William Beveridge a pour mission de proposer des recommandations à partir d'un examen d'ensemble des programmes existants d'assurance sociale et des prestations complémentaires[4]. C'est sur la base de leur critique que le rapporteur construit ses propositions.

Sans présenter le détail technique de règles complexes souvent modifiées[5], nous nous limitons aux caractéristiques essentielles des principales mesures successivement mises en œuvre. Elles éclairent à la fois les choix de Beveridge et certaines des controverses actuelles. Par ordre chronologique, nous évoquons Speenhamland (1.1), puis les Workhouses (1.2) et enfin la création par un gouvernement libéral des premiers piliers du Welfare State : pensions de retraite, assurance santé et indemnisation du chômage (1.3).

1.1 L'« invention » de Speenhamland (1795)

Karl Polanyi a donné un écho exceptionnel à une décision prise en 1795 par les édiles du comté du Berkshire réunis dans un auberge de Speenhamland (Polanyi, 1944, chap.7-8). Les recherches ultérieures montrent qu'il s'agit d'une modalité particulière de dispositifs qui, à l'époque, se multiplient à l'échelle des paroisses et qui sont généralisés en 1796 par le Parlement (Fraser, 2009 ; Clément, 2002). Dans un contexte de révolution des modes de production agricole, en particulier avec les *enclosures*, et d'accélération de la croissance démographique, une masse de petits tenanciers sont réduits à la misère tandis que l'industrie est loin de pouvoir absorber cette réserve de main-d'œuvre.

L'innovation consiste dans la création d'un complément de revenu permettant d'atteindre un minimum qui est fonction de la composition de la famille et qui est indexé sur le prix du blé. La prestation est financée par un impôt dont l'assiette principale réside dans la propriété foncière. Le mécanisme évoque ceux que mettront en œuvre, presque deux siècles plus tard, les In-work Benefits ou l'Universal Credit (*infra*, points 5 et 6). Dès l'origine, les controverses sont vives entre partisans et adversaires de ce mécanisme.

Du côté des partisans, s'expriment deux thèses plus complémentaires qu'alternatives. La première prolonge une séculaire tradition paternaliste de prise en charge par les paroisses de l'assistance aux

[4] *to undertake, with special reference to the inter-relation of the schemes, a survey of the existing national schemes of social insurance and allied services* (Beveridge, 1942, p.5).

[5] L'ouvrage de référence de Derek Fraser fournit une information complète et une volumineuse bibliographie : Fraser, 2009 ; voir aussi : Gregg, 1967, chap.1.

pauvres. L'élément nouveau est que cette aide est désormais nécessaire à une grande échelle pour ceux qui occupent un emploi. Le second argument s'appuie sur la nécessité de fixer dans les paroisses, dispensatrices de l'aide, une surpopulation qui risquerait sinon de tomber dans l'errance ou d'affluer vers les villes, mettant ainsi l'ordre social en danger. Les émeutes de la faim constituent un signal d'alarme.

La critique du mécanisme réunit des moralistes et les économistes libéraux. L'existence d'une prestation différentielle qui garantit un revenu minimum quel que soit le niveau du salaire constitue une désincitation au travail qui, à la fois fait chuter la productivité et contribue à la démoralisation des travailleurs, poussés à l'oisiveté rémunérée. Malthus y voit, de plus, un accélérateur de la croissance démographique puisque le nombre d'enfants intervient dans le calcul du revenu minimum garanti.

Les recherches des historiens[6] montrent quelles fonctions assurait ce dispositif. Dans une période de forte irrégularité, qui est saisonnière pour le travail agricole et cyclique pour le travail industriel, il permet de maintenir de faibles niveaux de salaire tout en assurant la reproduction d'une main-d'œuvre disponible lors des pointes d'activité. Le coût de cette reproduction est pris en charge par la collectivité et non par les utilisateurs de la force de travail. L'attachement à la paroisse pour le maintien d'un revenu minimum réduit les risques sociaux d'une misère de masse. Selon Alain Clément, le mécanisme a « contribué dans une certaine mesure à faciliter le passage de la révolution agricole à la révolution industrielle en amortissant les secousses sociales et les problèmes inhérents à toute période transitoire » (*op.cit.*, p.91).

Cette utilité transitoire explique sa disparition en 1834 au profit des *Workhouses*. Cependant, l'expérience laisse une trace qui ressurgira à la fin du siècle suivant : le recours à une prestation sociale pour compléter un salaire inférieur à un revenu de subsistance (*infra* point 4).

1.2 Les *Workhouses* (1834)

L'expérience des *Workhouses* présente de multiples dimensions qui ont fait l'objet de nombreux travaux historiques[7]. Nous ne nous intéressons ici qu'à un seul aspect. Face aux problèmes engendrés par l'existence de personnes aptes au travail (*able-bodied*) et incapables de faire face à leurs besoins, les *Workhouses* proposent une solution diamétralement opposée à celle offerte par le système de Speenhamland[8]. Dans ce dernier cas, les autorités locales versent une prestation en espèces qui complète un revenu salarial insuffisant. Dans le premier cas, on procède à un enfermement avec une obligation de travail non rémunéré en échange de l'hébergement. Le Poor Law Amendment Act de 1834 interdit en principe pour les personnes aptes au travail les prestations en espèces versées hors de l'enfermement (*outdoor benefits*)[9]. Très critiquées, à la fois par la dureté des conditions de vie et de travail qu'elles imposent et par l'effet de stigmatisation qu'elles impriment sur les personnes qui y sont détenues, les

[6] Pour une synthèse : Clément, 2002.

[7] Pour une synthèse : Fraser, 2009.

[8] Les *Workhouses* accueillent aussi (et en pratique, surtout) des inaptes au travail : enfants, vieillards, malades… Ce n'est pas ici notre objet.

[9] En pratique, elles resteront assez largement pratiquées, en jouant sur les imprécisions de la loi car elles constituent une solution moins coûteuse que les *Workhouses* pour les collectivités locales qui en assument la charge.

Workhouses ne sont cependant abolies que par une loi de 1929. Elles laissent des traces dans l'évolution ultérieure du système britannique de protection sociale.

En premier lieu, elles introduisent le principe de *less eligibility* : pour les personnes aptes au travail, le recours aux prestations d'assistance (ici, prestations en nature) doit être la pire des solutions. Certes, Beveridge considèrera que l'assistance doit devenir résiduelle, laissant la place à des prestations d'assurance universelle, mais, en ce qui concerne ces dernières, il préconisera que leur montant, loin de garantir un niveau de revenu décent, assure seulement la couverture des besoins physiologiques essentiels (*infra,* 2.1). L'idée que le recours aux prestations sociales doive constituer la solution la moins désirable reste ancrée dans la tradition britannique.

En second lieu, l'obligation de travail non rémunéré pour les personnes aptes au travail comme condition d'accès aux prestations sociales en espèces sera reprise sous des formes moins brutales lorsqu'émergeront les problématiques du Workfare (*infra,* 4.1 et 5.2). Les prestations sociales ne doivent pas être un moyen d'échapper au travail et la plus mal lotie des personnes en emploi doit avoir une situation meilleure que celle d'un bénéficiaire de prestations hors travail.

1.3 Les premiers piliers du Welfare State

Lors de la longue crise (*Great Depression*) que traverse le Royaume-Uni entre 1873 et 1896 la pauvreté explose et fait l'objet de nombreuses enquêtes. Elles en révèlent le caractère structurel et par là invalident les thèses traditionnelles qui en attribuaient la cause à la responsabilité individuelle des pauvres. Dans ce contexte, l'essor des courants socialistes va de pair avec celui du syndicalisme. Jusqu'alors concentré au sein des ouvriers de métier, ce dernier pénètre, à partir de la fin du XIX^{e} siècle, les masses croissantes des ouvriers et ouvrières peu qualifiés, puis des employés et employées. Entre 1872 et 1914, le nombre des syndiqués passe de 735 000 à plus de 4 millions. Les classes dirigeantes prennent conscience des menaces qui pèsent sur l'ordre social au terme d'un siècle de triomphe progressif du libéralisme économique.

Les élections de 1906 voient une victoire massive des Libéraux après vingt années de règne des Conservateurs. Parmi les nouveaux députés, 53 sont d'origine ouvrière dont 29 élus du *Labour Party* créé en 1900. L'aile gauche du parti libéral a ainsi la capacité de faire adopter une série de réformes majeures qui ne seront interrompues que par l'éclatement de la Première Guerre mondiale. Trois d'entre elles fournissent les fondations du futur Welfare State ; elles concernent les retraites, la santé et le chômage. Elles s'insèrent dans un ensemble exceptionnellement ambitieux avec des lois sur les conditions de travail et d'emploi, sur la protection des droits syndicaux, sur la création d'une fiscalité progressive, sur la médecine scolaire et les repas gratuits dans les écoles pour les enfants pauvres[10].

[10] Un débat s'est ouvert entre les historiens quant à l'attitude de la classe ouvrière et des syndicats face à cette politique (par exemple : Pelling, 1968, chap.1 ; Thane, 1984). Au-delà d'un constat d'hétérogénéité, il apparaît que la position dominante est, jusqu'à la Première Guerre mondiale, l'indifférence sinon l'hostilité. Depuis au moins un siècle, la classe ouvrière considère l'État comme un adversaire au service des classes dominantes. Les modestes prestations qu'il introduit sont perçues comme des moyens de contrôle des comportements, voire d'intrusion dans la vie domestique. Les syndicats sont porteurs d'une éthique de self help : leurs objectifs sont d'imposer ou de négocier des salaires décents, de gérer leurs propres caisses de solidarité ou de s'appuyer sur les *friendly societies* c'est-à-dire de créer les moyens de l'autonomie de la classe ouvrière et non de dépendre d'aides attribuées par l'État. Leurs positions n'évoluent qu'après la Première Mondiale à travers la revendication de droits.

Un point commun de cet ensemble de mesures sociales est qu'elles s'inscrivent dans une logique de droits des personnes, donc hors du processus de stigmatisation et de répression engendré par la *Poor Law* qui a été plusieurs fois amendée mais reste toujours en vigueur.

William Beveridge réalise en 1890 un voyage en Allemagne au cours duquel il est impressionné par les réalisations du chancelier Bismarck. Il a lui-même une expérience de travailleur social dans un quartier pauvre de la banlieue londonienne. Lorsque Winston Churchill entre au gouvernement, d'abord au Board of Trade (ministère de l'Économie), puis au Home Office (ministère de l'Intérieur), il fait de Beveridge son conseiller. Ce dernier est donc étroitement associé à cette phase séminale du système de protection sociale (Fraser, 2009).

a) Les pensions de retraite (1908)

Les premiers projets de pensions de retraite apparus à la fin du XIX^{e} siècle se heurtent à un dilemme. S'ils sont contributifs, ils engendrent l'opposition des *friendly societies*, sociétés d'assurance mutuelle très développées au Royaume-Uni, qui repoussent un risque de concurrence de l'État dans la perception de cotisations. S'ils sont non-contributifs, leur coût budgétaire apparaît dissuasif[11].

Finalement, une loi de 1908 crée des pensions non-contributives, ce contre quoi s'élève Beveridge qui craint que désormais les individus voient dans l'État *« a source of free gifts »* (une source de cadeaux gratuits). Pour limiter les coûts, les pensions ne sont accordées qu'à partir de 70 ans, sous conditions de ressources et avec de faibles montants. Malgré ces précautions, l'ampleur des demandes dépasse les prévisions et le gonflement rapide des coûts entraînera l'abandon du principe non-contributif pour les réformes suivantes[12].

b) L'assurance santé (1911)

Dans ce domaine, si le principe contributif est adopté, ce n'est pas seulement pour des raisons budgétaires. L'accent est mis sur le fait qu'être contributeur crée chez le travailleur la conscience d'acquérir un droit contractuel, ce qui exclut tout contrôle bureaucratique intrusif de son comportement ou de ses moyens d'existence.

Au terme de conflits et de compromis multiples, le National Insurance Act de 1911 crée, dans sa première partie, une assurance cofinancée par les travailleurs, les employeurs et l'État. En contrepartie, l'assuré perçoit des prestations maladie pour une durée limitée et d'un montant fixe (*flat rate*) ; il bénéficie de soins gratuits. Si la participation du travailleur est obligatoire, il choisit librement l'organisme gestionnaire, ce qui apaise l'opposition initiale des *friendly societies* et des assurances privées.

[11] Sur la polysémie et les ambiguïtés de la notion de contributivité dans le domaine de la protection sociale, voir Math, 2023.

[12] Ainsi, lorsqu'en 1925, l'ouverture du droit à pension est avancée à 65 ans, un régime contributif est appliqué à la tranche d'âge 65-70. Il coexiste avec le régime non-contributif qui est maintenu à partir de 70 ans.

c) L'indemnisation du chômage (1911)

Comme l'ont montré des travaux aujourd'hui classiques, la notion même de chômage (*unemployment*) ne se construit qu'à la fin du XIX[e] siècle en liaison avec l'émergence d'un marché du travail moderne et c'est logiquement le Royaume-Uni, pays le plus tôt industrialisé, qui se situe aux avant-postes de cette démarche (Mansfield, Salais, Whiteside, 1994 ; Topalov, 1994). Parmi toutes les formes de pauvreté ou d'absence de travail se détache la figure du salarié, durablement présent sur le marché du travail, qui a perdu son emploi pour cause de manque d'ouvrage et qui en recherche un autre. Le cadre de la *Poor Law* est à la fois inapproprié à la situation et socialement intolérable pour cette catégorie. La question posée est celle de la régulation du marché du travail dans une économie libérale qui requiert des mobilités et qui connaît de multiples sources de fluctuations des niveaux d'activité. Dans cette perspective, la création d'une indemnisation du chômage est conçue comme complémentaire d'une autre réforme que seules des contraintes d'opportunité parlementaire conduisent à introduire séparément (Fraser, 2009).

La première étape se situe en 1909 avec la généralisation par l'État des Labour Exchanges (Bourses du travail) jusqu'alors issus d'initiatives locales. L'objectif est de lutter contre le travail précaire (*casual employment*) générateur de sous-emploi. Il s'agit de réduire les périodes de chômage frictionnel en organisant la mise en relation des offres et des demandes d'emploi. La loi est directement inspirée des analyses et des propositions de Beveridge, auteur d'un ouvrage pionnier sur le chômage publié en 1909 (Beveridge, 1910). Ce dernier devient le premier directeur du service national des Labour Exchanges.

Dans ce contexte, l'assurance chômage est conçue pour couvrir l'intervalle entre deux emplois successifs, intervalle dont les Bourses du travail ont pour rôle de réduire la durée. Malgré sa complémentarité fonctionnelle avec ces dernières, l'assurance chômage n'est introduite qu'en 1911 comme seconde partie du National Insurance Act. Elle constitue à nouveau un régime contributif qui est financé par les salariés, les employeurs et l'État. La durée du droit à indemnisation est fonction de la durée de cotisation avec une durée maximum indemnisable au cours de chaque année. Initialement, le dispositif n'est obligatoire que dans les secteurs soumis à de fortes fluctuations d'activité. La contribution de l'État peut prendre la forme d'une subvention aux syndicats qui gèrent leurs propres fonds de chômage[13].

Ainsi, dès l'origine, la question de l'indemnisation du chômage se situe à l'intersection de la politique de protection sociale et de ce que l'on appellera plus tard la politique active du marché du travail.

* * *

[13] De longue date, les syndicats de métier ont créé des fonds de chômage, souvent confondus avec les fonds de grève. S'ils assurent un revenu à leurs membres temporairement privés d'emploi, ce sont aussi et peut-être surtout des instruments de contrôle du marché du travail. Les bénéficiaires doivent refuser d'accepter un emploi à un taux de salaire inférieur à celui imposé ou négocié par le syndicat.

Cette période exceptionnelle dans l'histoire britannique de la protection sociale est interrompue par la Première Guerre mondiale. Après celle-ci, le contexte est transformé. La succession de fluctuations économiques brutales et la fréquence des alternances politiques interdisent toute politique de long terme. Pour répondre à l'urgence en matière de chômage, de pauvreté et de logement, une succession de mesures, fréquemment amendées ou remplacées, sont adoptées jusqu'à l'éclatement de la Deuxième Guerre mondiale : « Chaque allocation s'était développée sur une base différente. Il existait trois allocations différentes et mutuellement exclusives pour le chômage et trois types différents de pensions pour les personnes âgées. Les allocations maladie étaient versées aux personnes assurées par des assureurs à but non lucratif (…) ; il existait trois dispositifs différents pour les aveugles et pour les handicapés (…). Les prestations pour accidents du travail passaient par des assureurs privés (…). Les allocations et pensions étaient à des taux différents ; certaines assuraient des prestations pour les dépendants et d'autres non. Sept départements ministériels étaient parties prenantes dans ces arrangements complexes »[14] (Abel-Smith, 1994).

Le Trades Union Congress (TUC) est particulièrement critique à l'égard de cet empilement de dispositifs hétérogènes, générateurs de multiples lacunes dans la couverture des risques et sources d'inégalités dans les prestations. En 1941, Beveridge est chargé par le gouvernement de faire des propositions pour mettre de l'ordre dans ce capharnaüm.

2 Le rapport Beveridge (1942)

Si la notion de modèle bismarckien constitue une représentation de la stratégie d'un dirigeant politique conservateur qui vise à écarter du socialisme une classe ouvrière en expansion rapide, le modèle beveridgien naît de l'initiative individuelle d'un haut fonctionnaire alors écarté des responsabilités (Harris, 1977). Dans le cabinet de coalition britannique de la Seconde Guerre mondiale, le travailliste et syndicaliste Ernest Bevin[15], ministre du Travail, marginalise un personnage qu'il juge incontrôlable, William Beveridge, en lui faisant confier la présidence d'un comité chargé d'un rapport qui, en 1941, apparaît d'importance mineure. Il doit réaliser un diagnostic des dispositifs d'assurance sociale et des prestations complémentaires pour présenter des recommandations. Beveridge déborde largement de son mandat pour produire un document qui a un impact considérable et durable (Beveridge, 1942). Toutefois, l'image ultérieurement construite du modèle beveridgien s'écarte sensiblement des propositions de l'auteur. Pour apprécier la fidélité ou non à son inventeur de la trajectoire du Welfare State au Royaume-Uni, il est nécessaire de relire les propositions développées dans le rapport de 1942 (2.1) et de rappeler les difficultés ou incohérences qui y sont présentes (2.2).

[14] *« There were three different and mutually exclusive benefits for employment, and three different types of pensions for old age. Sickness benefits were provided to insured persons only by non-profit insurers (…); there were three different schemes for the blind and for the disabled (…). Provision for industrial injuries was through private profits-making insurers (…). The benefits and pensions where at different rates and some made provisions for dependents and others did not. Seven different government departments were involved in these complex arrangements. »*

[15] Ernest Bevin a été l'un des fondateurs puis, de 1922 à 1940, le secrétaire général du TGWU (*Transport and General Workers' Union*), alors l'un des plus puissants syndicats britanniques.

2.1. Les principes

L'auteur commence par une critique de l'empilement, depuis les *Poor Laws*, de dispositifs hétérogènes et non-coordonnés gérés par une nébuleuse d'organismes autonomes (voir *supra*). Il propose d'en faire table rase et distingue dans ses propositions entre l'assurance sociale stricto sensu (*social insurance*), insérée dans le cadre plus large de la sécurité sociale (*social security*,) cette dernière étant à son tour une composante de la politique sociale (*social policy*).

a) L'assurance sociale au sein de la sécurité sociale

L'assurance sociale doit obéir à quelques principes fondamentaux.

- Elle offre une couverture universelle sans conditions de ressources.
- Elle assure, en cas de perte du revenu du travail (chômage, maladie, invalidité, retraite…), un revenu minimum de subsistance à taux unique, indépendant du revenu antérieur. Ce revenu de subsistance est défini par « des autorités scientifiques impartiales » (*op.cit.*, p.103).
- L'État « doit offrir la sécurité en échange d'une activité et d'une contribution » (*op.cit.*, p.81). Il s'agit donc d'un système assurantiel. Le taux de cotisation est unique. Pour les salariés, une contribution additionnelle est demandée à l'employeur. L'État fournit par l'impôt une participation au financement du système.
- L'assurance sociale est complétée par deux autres dispositifs pour constituer la sécurité sociale. D'une part, une aide sociale sous conditions de ressources est versée dans les cas non couverts par l'assurance qui sont destinés à disparaître tendanciellement. D'autre part, l'assurance volontaire, notamment grâce à la mutualité, préserve la liberté individuelle et complète le revenu de subsistance garanti par l'assurance sociale
- Un seul élément d'« activation » des prestations sociales apparaît dans le rapport : l'allocation chômage est versée tant que dure l'absence d'emploi, mais elle « sera normalement conditionnée à la participation aux activités d'un centre professionnel ou d'un centre de formation après une certaine durée » (*op.cit.*, p.93-94).

b) La sécurité sociale au sein de la politique sociale

Si la sécurité sociale garantit une liberté humaine fondamentale par la « libération du besoin » (*freedom from want*), elle est interdépendante de trois autres composantes de la politique sociale dont traite également le rapport.

- Une allocation pour les enfants à charge (*children's allowance*) qui n'est pas contributive mais financée par l'État.
- Un système de soins pour la prévention et la guérison des maladies au moyen d'un service national de santé (*National Health Service*). Le système est gratuit et accessible à tous.
- Une politique de maintien de l'emploi et de prévention du chômage de masse (*maintenance of employment and prevention of mass unemployment*).

Le contenu de cette troisième composante de la politique sociale est peu approfondi dans le rapport. Il fait l'objet d'un second rapport, cette fois-ci à la seule initiative de l'auteur sans mandat des autorités publiques (Beveridge, 1944). Sans rappeler ici le contenu de ce document, il faut souligner deux points qui le relient étroitement au modèle beveridgien de protection sociale.

- En premier lieu, le modèle de protection sociale a une condition de réalisation : la mise en œuvre d'une politique économique globale qui assure le plein emploi et réduit ainsi le chômage à une position transitoire liée aux nécessités de mobilité sur le marché du travail[16].
- En second lieu, Beveridge adopte une définition du plein emploi particulièrement exigeante (*op.cit.*, p.18).
  - Il existe toujours plus d'emplois vacants que de chômeurs.
  - Les emplois offrent des salaires décents (*fair wages*). Leur nature et leur localisation sont telles que les chômeurs doivent raisonnablement les accepter.

Il s'agit donc de beaucoup plus que du plein emploi keynésien[17].

Si le plein emploi est nécessaire pour garantir le droit à la sécurité, il l'est aussi pour assurer la soutenabilité financière du système, à la fois comme socle des cotisations et comme réducteur des allocations chômage. Ce fondement du projet beveridgien ne doit pas être ignoré lorsqu'on s'interroge sur ses conditions de mise en œuvre dans le Royaume-Uni de l'après-Seconde Guerre mondiale (*infra* point 3).

2.2. Difficultés et incohérences

Avant même la formulation des critiques qui suivent la publication du rapport, celui-ci se heurte à des problèmes de cohérence auxquels l'auteur ne trouve pas de réponses satisfaisantes (Glennerster, Evans, 1994 ; Lowe, 1994, 1999 ; Timmins, 2001 ; Whiteside, 2014). Les difficultés sont principalement liées à la combinaison du principe de contributivité et de la règle du taux unique (*flat rate*) aussi bien pour les cotisations que pour les prestations.

Beveridge accorde une importance essentielle à l'exigence d'une contribution des bénéficiaires. Elle évite l'effet démoralisateur qui naîtrait de la perception des prestations comme une manne gratuitement répandue par l'État[18]. A l'opposé, la contribution crée la conscience de l'existence d'un droit et éloigne la menace des contrôles intrusifs sur les ménages qui sont associés à l'expérience d'une assistance sous conditions de ressources (*means tested*). La contributivité et au cœur de la conception beveridgienne de

[16] Beveridge estime à 3 % le taux de chômage irréductible.

[17] Rappelons que, pour Keynes, « le plein emploi est atteint lorsque l'emploi global cesse de réagir élastiquement aux accroissements de la demande effective ». Autrement dit, le plein emploi est atteint lorsque toute nouvelle augmentation du niveau de la demande, donc de l'emploi, provoque une hausse des salaires nominaux. Keynes situait, selon l'un de ses disciples, Richard Kahn, entre 5 et 6,5 % le taux de chômage minimum compatible avec la stabilité des salaires nominaux pour le Royaume-Uni. C'est ce taux qui, pour lui, correspondait à une situation de plein emploi.

[18] C'est pour cette raison que Beveridge rejette les termes de Welfare State.

la protection sociale et il est étonnant que le modèle soit aujourd'hui caractérisé par un financement par l'impôt qui l'opposerait au modèle bismarckien de la cotisation[19].

La règle du *flat rate* se situe également au cœur du modèle. Du côté des prestations, il s'agit d'un principe d'égalité : assurer à tous, indépendamment des revenus antérieurs, l'accès à un même minimum lié à des besoins de subsistance. Cette logique du minimum de subsistance est liée à une autre préoccupation : « l'écart entre le revenu acquis par le travail et celui obtenu en période d'interruption d'activité devrait être aussi grand que possible » (Beveridge, 1942, p.195). On trouve là une trace atténuée du principe de *less eligibility* au cœur des *Workhouses* (*supra* 1.2) ainsi qu'une annonce de l'impératif *« making work pay »* qui s'affirmera à partir des années 1980 (*infra* points 4 et 5*)*. Du côté des cotisations, le choix d'un taux unique, donc faible puisqu'il doit être supportable pour les plus bas salaires, laisse la place à la responsabilité individuelle quant au choix d'une assurance complémentaire. Beveridge a été toute sa vie un libéral[20] ; il sait l'importance qu'ont eu dans l'histoire sociale britannique les mécanismes d'assurance volontaire gérés par les syndicats et par les *friendly societies* (sociétés mutuelles). Il entend préserver l'existence d'un vaste secteur d'assurance volontaire, une fois garanti un minimum vital.

Les difficultés naissent des incohérences engendrées par la mise en œuvre conjointe de ces deux règles fondamentales. Elles sont manifestes dans trois domaines principaux.

a) Les femmes mariées

Même si ses positions personnelles sont favorables à l'égalité entre les sexes et à l'activité féminine, Beveridge présente des propositions qui lui vaudront, à juste titre, la critique des mouvements féministes (par exemple, Lewis, 1992, 2022).

Il distingue entre deux statuts :

- Les femmes au foyer sont couvertes « à raison des cotisations payées par leurs maris » (*op.cit.*, p.92). On reconnaît ici le modèle du *male breadwinner* qui leur permet l'accès à certaines prestations (par exemple, soins gratuits), mais pas à d'autres (par exemple, indemnités maladie, assurance chômage). C'est l'exigence de contributivité qui est écartée ou supposée assurée par la cotisation du mari.
- Pour les femmes mariées qui ont un travail rémunéré, « l'allocation maternité devrait être calculée à un niveau sensiblement supérieur au taux simple prévu pour le chômage ou la maladie, tandis que les allocations chômage ou maladie devraient se situer à un taux sensiblement inférieur à ce même taux simple » (*op.cit.*, p.186). Beveridge s'écarte donc aux dépens des femmes mariées qui ont un emploi, du principe du taux unique en matière de prestations chômage et maladie, ce qui implicitement laisse supposer une prise en charge partielle par le mari.

[19] Ainsi, Beveridge affirme-t-il : « Le plan pour la sécurité sociale élaboré par ce rapport (…) constitue, d'abord et avant tout, un système assurantiel » (Beveridge, 1942, p.82-83). Ce principe n'exclut pas une participation financière importante de l'État ; elle intervient principalement pour le Service national de santé et les prestations familiales.

[20] Il rédige en 1924 pour le parti libéral une brochure qui annonce ses préconisations futures : *Insurance for All and Everything* (Beveridge, 1924). Après la Seconde Guerre mondiale, il siège au Parlement au sein du groupe libéral.

b) Les retraites

L'application du principe de contributivité pose, en matière de pensions de retraite, un problème spécifique. Si les contributions des actuels actifs fondent leur droit à une pension future, une fraction importante des actuels retraités et des proches futurs retraités n'aura pas contribué dans les anciens systèmes et n'y aura donc pas acquis de droits. Les leur accorder immédiatement aurait un coût considérable en l'absence d'un financement contributif correspondant. Beveridge propose l'adoption d'une période transitoire de vingt ans au cours de laquelle les niveaux de pensions seraient progressivement relevés jusqu'à rattraper le taux plein (Macnicol, 1994).

La solution rompt transitoirement avec le principe d'une couverture universelle par la garantie d'un revenu de subsistance. Beveridge doit accepter que, pendant cette longue période, la garantie soit, si nécessaire, assurée par des prestations d'assistance sous conditions de ressources.

c) Le minimum de subsistance

La règle de *flat rate* met en question la garantie d'un minimum de subsistance aussi bien du point de vue des prestations que des cotisations.

Quant aux prestations, l'application d'un taux unique se heurte à la réalité des fortes inégalités spatiales du coût de la vie, en particulier en ce qui concerne les loyers. Les minima de subsistance qui seraient scientifiquement déterminés par des experts indépendants seraient nécessairement inégaux selon les régions ou localités. L'option pour un taux unique est incompatible avec la logique du minimum de subsistance. Cette dernière est donc *de facto* abandonnée.

Quant aux cotisations, le taux unique implique qu'il soit supportable par les personnes qui perçoivent les plus faibles salaires. Le niveau de la contribution est contraint par ce maximum de capacité contributive. Dès lors, il n'y aucune raison pour qu'il soit suffisant pour financer des prestations qui garantissent le minimum de subsistance calculé par les experts. Tel sera le cas avec pour conséquence un recours croissant à l'assistance sous conditions de ressources pour atteindre ce minimum. Destinée, dans l'esprit de Beveridge, à n'avoir qu'un rôle transitoire ou résiduel, l'assistance retrouvera bientôt une fonction structurelle aux dépens du principe contributif.

* * *

Les propositions de Beveridge, si elles sont considérées globalement, définissent un système universel quant aux populations protégées et aux risques sociaux couverts. Elles reposent sur quelques principes transversaux dont la cohérence fait contraste avec l'empilement de dispositifs partiels hétérogènes hérités d'une longue histoire. Si, pendant un quart de siècle, l'édification du système de protection sociale britannique se réalise au nom du modèle beveridgien, ses contradictions internes exigent très vite des adaptations, bien avant qu'il ne soit plus radicalement mis en cause par la disparition d'une condition de sa soutenabilité : la réalisation du plein emploi.

3. The 'Classic Welfare State'[21] (1945-1975)

S'il reçoit un accueil enthousiaste dans l'opinion publique ainsi que le soutien du parti travailliste et des syndicats, le rapport Beveridge se heurte immédiatement à l'opposition du ministère des Finances (*Treasury*) qui estime son coût prohibitif. Premier ministre du gouvernement de coalition, Winston Churchill, lui est également hostile parce qu'il le considère pour cette raison de coût comme irréaliste ; il renvoie son examen au Parlement qui sera issu des élections d'après-guerre. La victoire électorale massive des Travaillistes en 1945 rend possible l'adoption d'un ensemble de mesures présentées comme la mise en œuvre des propositions de Beveridge (3.1). S'ouvre alors, jusqu'en 1975, une période caractérisée par un accord multipartite global sur la nécessité de préserver un Welfare State qui est issu des compromis de l'après-guerre et qui est vigoureusement défendu par les syndicats (Whiteside, 1996). Ceci n'empêche pas, derrière l'apparence d'un « Welfare consensus » (Fraser, 2009, p.287), une mise question assez profonde des principes beveridgiens (3.2)[22].

3.1. La création du *Welfare State* moderne au nom de Beveridge[23]

Le gouvernement d'union de Winston Churchill est soumis à une double pression après la publication du rapport Beveridge : pression interne de ses ministres travaillistes et pression externe des syndicats et d'une opinion publique qui adhère aux principes d'universalisme et d'égalité pour une couverture généralisée des risques. Tout en repoussant la décision à l'après-guerre, il publie en 1944 trois Livres blancs qui portent respectivement sur le service national de santé, la politique de l'emploi et l'assurance sociale. Ils démontrent l'existence d'une large plateforme d'accord entre les deux partis sur la politique à suivre après la fin de la guerre. Dès avant les élections, le gouvernement provisoire qui fait suite au départ des ministres travaillistes fait adopter, en février 1945, une loi qui crée des allocations familiales (*Family Allowances*). Conformément aux propositions de Beveridge, elles sont financées par le budget.

Cependant, l'essentiel du nouveau système n'est mis en place qu'après les élections. A l'époque, les observateurs politiques estiment que l'échec des Conservateurs est dû, dans une large mesure, aux réticences qu'ils ont manifesté à l'égard des propositions de Beveridge alors que les Travaillistes les ont fortement soutenues.

- En juillet 1946, une loi crée les allocations pour accident du travail. Elles sont d'un niveau supérieur à celui des allocations maladie et chômage et s'écartent donc, sur ce point, des préconisations de Beveridge pour qui à des besoins identiques devaient correspondre des taux de prestations identiques.
- En août 1946, une loi établit le reste des prestations de sécurité sociale dans le respect des principes beveridgiens d'universalisme et de flat rate aussi bien pour les cotisations que pour les prestations. En revanche, il apparaît alors politiquement impossible d'introduire, comme le proposait Beveridge, une période de transition de vingt ans avant que les pensions de retraite atteignent le taux plein.

[21] Termes employés par Rodney Lowe pour la période 1945-1975 (Lowe, 1999, p.65).

[22] Sur l'ensemble de cette période : Baldwin, 1990 ; Fraser, 2009 ; Glennerster, 2007 ; Gregg, 1967 ; Lowe, 1994 et 1999 ; Timmins, 2001 ; Whiteside, 1996.

[23] Rappelons que Beveridge refusait d'utiliser les termes de Welfare State dont il craignait qu'il évoque l'image d'un état distributeur d'une manne gratuite (*Santa Claus connotation*). Le terme s'est toutefois imposé par la suite, y compris pour désigner un système de protection sociale issu des préconisations de Beveridge.

- Comme nous l'avons vu, le flat rate pour les contributions contraint le niveau des prestations. De ce fait, en 1948, le National Assistance Board est chargé non seulement, comme prévu par Beveridge, de prendre en charge le nombre, supposé faible et décroissant, des personnes non couvertes par l'assurance, mais aussi d'apporter, si nécessaire, un complément sous conditions de ressources aux assurés pour leur permettre d'atteindre le niveau de subsistance. Ainsi est ouvert le mécanisme qui permettra bientôt l'explosion des prestations d'assistance.

A la différence des composantes précédentes du Welfare State, la mise en place du National Health Service est conflictuelle (Klein, 2013 ; Kober-Smith, 2010 : Timmins, 2001). Le ministre de la Santé, Aneurin Bevan[24], hérite d'un système de santé public ou privé (lucratif ou bénévole) fragmenté entre de multiples autorités sous de multiples statuts et de qualité inégale. Il veut créer un système national offrant à toutes et à tous des soins gratuits de qualité. Tel est l'objet du National Health Service Act adopté en novembre 1946. En face de lui, les professions médicales, principalement la British Medical Association, mènent une violente campagne d'opposition au nom d'une médecine libérale construite sur les rapports individuels avec les malades à l'opposé de ce qu'elles dénoncent comme un contrôle bureaucratique autoritaire et une fonctionnarisation de la profession. Pour faire passer l'essentiel de la réforme, le ministre doit offrir des compensations substantielles au corps médical. Elles bénéficient principalement aux médecins spécialistes des hôpitaux (*consultants*) qui obtiennent le droit de choisir entre temps plein et temps partiel, donc de conserver une activité privée et le droit d'avoir à l'hôpital des lits privés avec liberté des tarifs. Quant aux médecins généralistes de ville (*general practitioners - GP*), hostiles à un statut salarial public, ils obtiennent une rémunération à la capitation c'est-à-dire fonction du nombre de personnes qui choisissent de s'inscrire auprès d'eux. Dès lors, le NHS peut entrer en fonctionnement en juillet 1948.

Ainsi le Welfare State travailliste est globalement en place. Si les Conservateurs, qui reviennent au pouvoir en 1951, ne le remettent pas en cause, les écarts avec les préconisations de Beveridge vont continuer à s'approfondir.

3.2. Le « Welfare consensus »[25] et la mise en cause des principes beveridgiens

Une période est souvent présentée comme celle d'un consensus politique entre Conservateurs et Travaillistes sur le maintien du Welfare State mis en place à la fin de la guerre. Elle s'achève, selon les auteurs, soit en 1975 avec la récession économique qui à la fois augmente les besoins et réduit les ressources, soit avec l'arrivée au pouvoir en 1979 de Margaret Thatcher, ardente partisan du « moins d'État ».

Peut-être ne convient-il pas de parler de consensus, mais plutôt de compromis. Les Travaillistes voient dans le Welfare State l'une des composantes, avec la politique macroéconomique keynésienne et les nationalisations, d'un nouveau mode de régulation de type social-démocrate. Ils lui attribuent une fonction redistributive pour contribuer à la réduction des inégalités. Les Conservateurs sont, selon les termes de Derek Fraser (Fraser, 1973), des « collectivistes réticents » (*reluctant collectivists*) . Dans leur majorité, ils voient alors dans le Welfare State un mal nécessaire pour rendre acceptable le maintien d'une économie de marché ainsi qu'une avancée sociale qu'il serait électoralement dangereux de

[24] Aneurin Bevan, comme Ernest Bevin (*supra*) est un syndicaliste ; il est issu du syndicat des mineurs. A la différence de Bevan qui appartient à l'aile droite du parti travailliste, il est l'un des leaders de l'aile gauche.

[25] Termes employés par Derek Fraser pour la période 1951-1979 (Fraser, 2009, p.287).

menacer. Dans cette perspective, les prestations devraient être concentrées sur les catégories défavorisées, donc sous conditions de ressources. Elles n'assureraient qu'un revenu minimum en laissant au-delà la responsabilité aux choix individuels (*self-help state*).

Malgré ces tensions, le contexte économique et social de la période contribue à la stabilité du compromis. Sur le plan économique, la croissance se maintient, bien qu'elle soit plus faible que dans les pays d'Europe continentale[26] ; elle fournit des sources de financement. Elle permet aussi, sauf quelques brèves poussées conjoncturelles, le maintien d'un marché du travail proche du plein emploi. Sur le plan social, la période est celle de l'apogée de la puissance syndicale[27]. Les syndicats sont attachés au système de protection sociale. Les gouvernements travaillistes ont besoin de leur appui ; les gouvernements conservateurs reculent devant une confrontation ouverte sur ce terrain.

De ce fait, les trois décennies sont marquées par une croissance des ressources affectées à la protection sociale. Les alternances politiques[28] engendrent une succession de réformes d'ampleur limitée sans remise en cause des principes fondamentaux. Si le nouveau système connaît des succès indiscutables, il rencontre aussi des difficultés ou révèle des lacunes. Elles engendrent des inflexions qui éloignent progressivement du modèle proposé par Beveridge. Sans entrer dans le détail des multiples mesures adoptées jusqu'en 1979, nous mettons l'accent sur quatre aspects principaux : la réussite que constitue de service national de santé, l'échec représenté par le maintien d'un recours massif à l'assistance, l'inflexion doctrinale opérée sur le système des retraites, le maintien de la marginalisation du *social care*.

a) Une réussite : le service national de santé

Avec la création du National Health Service, le Royaume-Uni est et il restera longtemps le premier pays à offrir à toute sa population la gratuité d'accès à la quasi-totalité des prestations de santé avec un financement public, donc non-contributif. Ce progrès majeur assure durablement un fort soutien de l'opinion publique au NHS et le consensus des deux partis dominants pour en maintenir, à quelques exceptions près[29], les principes fondamentaux (Klein, 2013 ; Kober-Smith, 2020 ; Timmins, 2001 ; Titmuss, 1958). La réussite globale ne peut faire ignorer les difficultés qui se révèlent dans le fonctionnement concret. Elles résultent principalement des concessions qu'a dû accepter le ministre de la Santé, Aneurin Bevan dans les rudes batailles qu'il a mené contre les adversaires du projet (voir *supra*). En effet, le système de santé réunit finalement trois composantes mal coordonnées.

- Les médecins généralistes de ville, *general practitioners* (GP), sont le point d'entrée obligatoire avant une éventuelle orientation vers l'hôpital. Attachés à une conception individualiste de leur profession, les GP sont plus que réticents face aux tentatives pour les regrouper dans des centres de santé qui assureraient une meilleure efficacité des prises en charge.
- Les hôpitaux sont nationalisés et forment un système qui est à la fois centralisé et bureaucratique dans sa gestion tandis les prises de décision concrètes sont soumises au pouvoir des médecins

[26] De 1948 à 1973, le taux de croissance annuel moyen est de 2,8 %.

[27] Le taux de syndicalisation est de 45 % à la fin de la guerre ; il fluctue entre 55 et 60 % au cours de la décennie 1970.

[28] Les Travaillistes sont au pouvoir de 1945 à 1951, de 1964 à 1970, puis de 1974 à 1979. Les Conservateurs de 1951 à 1964, puis de 1970 à 1974

[29] Ces exceptions ont principalement concerné une prise en charge financière partielle de certaines prestations par les patients.

spécialistes (*consultants*). Il en résulte une priorité du curatif sur le préventif et une non-prise en compte de la parole des infirmières et des patients.

- Enfin, les services de santé restent de la responsabilité des autorités locales qui exercent de façon autonome de multiples fonctions : services de santé à domicile, social care (voir *infra*), santé mentale, services d'ambulance… La qualité des prestations varie selon les ressources et les priorités de ces autorités.

Plusieurs réformes sont adoptées pour tenter, avec un faible succès, de corriger ces déséquilibres. Le pouvoir des médecins reste déterminant et leurs revendications de revenus sont à l'origine de plusieurs conflits où les gouvernements doivent céder. Les victoires des médecins entraînent des revendications de salaire des infirmières qui n'obtiennent que peu de résultats et sont maintenues dans une situation subordonnée.

Cependant, les imperfections du système ne mettent pas en cause le progrès essentiel que constitue l'offre d'une couverture santé gratuite (pour l'essentiel) et universelle qui se substitue à la juxtaposition hétérogène de dispositifs partiels et inégalitaires. Le Royaume-Uni est le premier pays à garantir ce droit.

b) Un échec : l'assistance

Pour Beveridge, la combinaison du plein emploi et d'une assurance universelle qui garantit un revenu de subsistance permettrait l'élimination tendancielle de l'assistance sous conditions de ressources. Il rejette ce type de prestation qui, par les contrôles intrusifs et l'effet de stigmatisation qu'il a engendrés dans le passé, est très négativement perçu par la population déshéritée. Comme nous l'avons vu, la contradiction naît de l'adoption simultanée du *flat rate*, valeur unique des cotisations et des prestations. Comme les cotisations doivent être supportables par les titulaires des plus bas niveaux de salaire, elles ne permettent de fournir aux assurés, si le ménage n'a pas d'autres sources de revenus, qu'un niveau de prestation inférieur au seuil de pauvreté. De plus, le niveau des prestations n'est pas indexé sur l'inflation qui s'accélère ; leur revalorisation est tardive et partielle. Un nombre croissant d'assurés, en particulier parmi les retraités (voir *infra*) et les familles nombreuses, doit avoir recours, en supplément, à l'assistance sous conditions de ressources. Il est moins coûteux pour le gouvernement de recourir à une assistance ciblée sur les plus pauvres que d'augmenter les prestations universelles d'assurance grâce à un financement public.

Des enquêtes à grand retentissement entraînent, au cours de la décennie 1960, une « redécouverte de la pauvreté » (Lowe, 1999, chap.6 ; Veit-Wilson, 1994). En 1966, pour éviter l'effet stigmatisant du vocabulaire, l'« assistance » est rebaptisée « prestation supplémentaire » (*supplementary benefit*), toujours sous conditions de ressources. Les dispositifs de cette nature se multiplient, principalement mais pas seulement sous les gouvernements conservateurs. En 1975, on en compte 44 avec 7,7 millions de bénéficiaires (Fraser, 2009 ; Lowe, 1999). Une promesse majeure associée aux réformes d'après-guerre, au nom du rapport Beveridge, a donc été abandonnée.

c) Une inflexion : les pensions de retraite

Le dossier des pensions de retraites est particulièrement complexe[30]. Au moment du rapport Beveridge coexistent trois régimes publics de nature différente : depuis 1919, une pension d'État financée par l'impôt est versée sous conditions de ressources ; depuis 1925, du fait du faible niveau de cette dernière, un système contributif fournit des prestations en fonction du niveau de salaire antérieur ; pendant la Seconde Guerre mondiale, s'y ajoutent des suppléments sous conditions de ressources. Enfin, il existe par ailleurs des fonds de pension privés réservés aux salariés d'une entreprise ou d'une administration (*occupational pensions*)[31].

Beveridge propose pour les pensions de retraite comme pour l'assurance maladie et l'assurance chômage, les mêmes principes d'universalité, de contributivité et de niveau unique des cotisations et prestations. Comme nous l'avons rappelé (voir *supra*), un taux unique de contribution supportable par les plus bas salaires ne finance qu'une pension inférieure au seuil de pauvreté, ce qui contraint un grand nombre de retraités et retraitées à demander en plus l'assistance sous conditions de ressources. L'initiative d'une réforme émane du *Labour Party*. Parmi les trois options possibles, deux sont écartées.

En premier lieu, la pension à taux unique pourrait être augmentée par recours à un financement public qui complèterait les cotisations. Celle solution est soutenue par l'aile gauche du parti et par les syndicats, mais elle est écartée compte-tenu de l'impopularité de toute proposition impliquant une augmentation des impôts.

En second lieu, pour réduire le coût, les augmentations pourraient être réservées aux plus défavorisées en les attribuant sous conditions de ressources, mais l'image négative des prestations sous conditions de ressources, encore prégnante à l'époque, donne à cette perspective un caractère régressif.

La troisième solution qui est retenue consiste à combiner la pension unique de base et un complément contributif selon le salaire, avec une composante redistributive pour favoriser les basses pensions. Cette option se heurte d'abord à l'opposition externe, à la fois du parti conservateur et des fonds de pension d'entreprise[32] qui craignent un assèchement de la capacité contributive. Mais surtout, il se heurte à l'opposition interne des syndicats qui représentent les ouvriers et employés qualifiés, principaux bénéficiaires des fonds de pension d'entreprise ; ces catégories craignent d'être victimes des mécanismes de redistribution en faveur des basses pensions. Or les syndicats de métier sont alors puissants au sein du TUC et, de ce fait, au sein du *Labour Party*.

[30] Sur cette question, outre les ouvrages généraux cités plus haut, voir : Bridgen, 2006 ; Fawcett, 1996 ; Manicol, 1994 ; Oude Nijhuis, 2009.

[31] En l'absence de statistiques précises, on estime que les régimes d'entreprise couvrent environ un tiers des salariés au cours des années 1950 et la moitié dans les années 1960.

[32] Ces fonds de pension peuvent être gérés soit directement par l'employeur (par l'intermédiaire d'un *'trust'*), soit par une compagnie d'assurances. Ils bénéficient d'avantages fiscaux considérables qui font, selon une estimation réalisée par Richard Titmuss en 1955, qu'ils coûtent nettement plus au Trésor public que sa contribution au financement de la retraite d'État, malgré leur taux de couverture partiel concentré sur les travailleurs qualifiés (Titmuss, 1958, chap.3).

Les projets successifs sont donc enterrés jusqu'à la fin de la période où une solution de compromis est approuvée en 1975 par les deux grands partis sous l'appellation de SERPS (*State Earnings Related Pensions Scheme* – Régime de retraites d'État liées aux salaires) avec trois composantes principales.

1. Une pension de base qui est désormais indexée sur l'inflation.
2. Un supplément en fonction des niveaux de salaire antérieurs.
3. Un droit d'*opt-out* pour les bénéficiaires de fonds de pension d'entreprise dès lors que ces derniers offrent des prestations au moins équivalentes.

La dernière option neutralise les principaux opposants. De fait, dès la première année, sur les 11,5 millions de bénéficiaires de régimes d'entreprise, 10 millions choisissent l'*opting-out*. Le choix est facilité par les généreux avantages fiscaux accordés aux régimes d'entreprise[33]. Le compromis accepté par toutes les parties concernées ne sera, dans un premier temps, pas remis en cause après 1979. Il situe l'ensemble du système de retraite loin du *flat rate* de Beveridge[34]. Ainsi est solidifiée la coexistence de *« two nations in old age »* diagnostiquée par Richard Titmuss : deux systèmes de pension fonctionnent de manière isolée selon des principes différents ; ils s'adressent à des groupes sociaux différents et créent pendant la retraite des inégalités de niveau de vie plus grandes que pendant la vie active (Titmuss, 1958, p.74).

d) Une lacune : le Social Care

Catégorie floue en langue anglaise, *social care*, se prête difficilement à la traduction (par exemple, « services sociaux »). Nous conservons donc le vocabulaire d'origine. Il recouvre un ensemble d'activités, publiques et privées (lucratives et non-lucratives) qui proposent des services, en institution ou à domicile, adaptés aux besoins spécifiques de différentes populations : enfants, personnes âgées, handicapés physiques ou mentaux…

Ce secteur est caractérisé par une grande hétérogénéité des institutions qui y interviennent et un fort cloisonnement des professions qui y participent. La tradition historique attribue la responsabilité de leur pilotage et de leur coordination aux autorités locales. Elle n'est pas remise en cause après la Deuxième Guerre mondiale, ce qui pose problème au moment où le secteur de la santé, étroitement complémentaire, est placé, à travers le NHS, sous le contrôle d'une administration centralisée. Malgré la présentation de plusieurs rapports de qualité, la question reste alors et restera durablement négligée[35]. C'est donc une composante importante du bien-être de la population qui échappe aux principes d'universalité et de gratuité chers à Beveridge (Glennerster, 2007, chap.6 ; Lowe, 1999, chap.10).

* * *

[33] Selon les termes de Paul Pierson, il ne s'agit pas de complémentarité entre les deux dispositifs, mais de « concurrence subventionnée » (*subsidized competition*) (Pierson, 1994, p.56).

[34] Ainsi, Peter Baldwin (Baldwin, 1990, p.247) qualifie-t-il ce compromis de *« neo-Bismarckian earnings-related measures for the working class »* (une mesure néo-bismarckiennne fondée sur les salaires pour la classe ouvrière). Dans la même logique, l'indemnisation du chômage uniforme est complétée par une seconde composante qui est fonction du salaire antérieur.

[35] Ce qui engendrera, par exemple, de graves dysfonctionnements face à la pandémie du Covid 19.

Le Welfare State britannique créé dans l'immédiat après-guerre se réclame des propositions du rapport Beveridge qui peuvent être intégrées dans le modèle de société de type social-démocrate porté par le nouveau gouvernement travailliste. Les conditions économiques, sociales et politiques font que durant trois décennies, ce système de protection sociale, en dépit des alternances politiques, n'est pas mis en cause dans ses principes fondateurs.

Les contradictions internes du modèle et les fluctuations du rapport des forces entre les deux partis de gouvernement (ainsi qu'en leur sein) sont cependant à l'origine de multiples réformes partielles qui éloignent du pur modèle beveridgien. La crise économique de 1974 amplifie ce mouvement. Ainsi, Andrew Dilnot et Ian Walker peuvent-ils estimer « qu'au début des années 1980, il restait peu de l'idéal de Beveridge, sauf le nom et la croyance, commune mais erronée, que le système britannique de sécurité sociale était toujours fondé sur son rapport »[36].

Si le choc politique de 1979 crée les conditions pour que s'affiche un programme de réforme radicale, sa mise en œuvre se heurte à la résilience d'une structure institutionnelle à laquelle la population reste très majoritairement attachée.

4. Un démantèlement du Welfare State ? (1979-1997)

Nous reprenons le titre d'un ouvrage de Paul Pierson avec son point d'interrogation (Pierson, 1994). Le changement de contexte économique, social et politique semble créer des conditions favorables à une stratégie de rupture globale visant à introduire un système de protection sociale cohérent avec la politique économique agressivement néo-libérale de Margaret Thatcher (4.1). Si les offensives sont multiples et si leurs objectifs sont souvent radicaux, les résultats quantitatifs restent longtemps limités et se révèlent inégaux selon les domaines (4.2). Il faut donc à la fois mesurer la profondeur de la menace et les raisons de la résilience afin de dégager un diagnostic global pour la période (4.3).

4.1. Le contexte néo-libéral

L'évolution du Welfare State au Royaume-Uni entre 1976 et 1997 se situe dans deux mouvements alors présents dans l'ensemble des économies capitalistes développées : d'une part, la rupture du modèle de croissance économique postérieur à la Seconde Guerre mondiale, d'autre part, la mise en cause d'un modèle de Welfare State qui lui est associé. L'impact de ces tendances y est amplifié, comme aux États-Unis à la même époque, par l'arrivée au pouvoir d'un gouvernement conservateur en rupture avec le supposé consensus d'après-guerre.

a) La rupture d'un modèle de croissance

Le choc pétrolier de fin 1973 engendre une profonde récession qui n'est pas de nature cyclique, mais l'amorce d'une longue période de croissance ralentie avec de fortes fluctuations[37]. A nouveau vainqueurs des élections au début de 1974, les travaillistes ne parviennent pas à maîtriser les

[36] *« By the early 1980s, little remained of Beveridge' ideal but the name and the common but erroneous belief that the UK social security system was still based on his report »* (Dilnot, Walker, 1989, p.4).

[37] Nous ne revenons pas ici sur la volumineuse littérature qui a analysé les causes et les modalités de cette rupture.

conséquences de la récession. Humiliation suprême pour le Royaume-Uni, ils doivent faire appel en 1976 au Fonds Monétaire International qui impose ses remèdes orthodoxes. C'est donc ce gouvernement qui doit mettre en œuvre les mesures de restriction budgétaire qui frappent, notamment, les ressources du Welfare State. Ainsi, certains spécialistes (par exemple, Glennerster, 2007) adoptent-t-ils l'année 1976 comme date de la rupture en matière de protection sociale. En 1979, les conservateurs, vainqueurs des élections, peuvent s'appuyer sur cette expérience pour affirmer l'inéluctabilité de la réforme du Welfare State devenu à leurs yeux insoutenable. Dans leur longue période ininterrompue au pouvoir (1979-1997), ils ont à gérer de nouvelles récessions avec des pics de taux de chômage supérieurs à 10 %, taux que le Royaume-Uni n'avait plus connu depuis les années trente. Elles alimentant la thèse d'une nécessaire remise en cause du niveau et de la nature des prestations, remise en cause qui serait à la fois imposée par le nouveau contexte macroéconomique et indispensable pour lutter contre la désincitation au travail. En ce domaine, les gouvernements conservateurs successifs s'inscrivent dans une problématique qui devient dominante dans de nombreux pays occidentaux et dans les institutions internationales orthodoxes.

b) «The Welfare State in Crisis»

L'illustration la plus claire et la plus influente en est donnée par une réflexion menée pendant deux années au sein de l'OCDE et dont les conclusions sont tirées lors d'une conférence tenue à Paris en octobre 1980. Nous en reprenons ci-dessus le titre (OECD, 1981). Vincent Gayon a analysé le processus de production d'un message finalement imposé par la Direction des affaires économiques contre la perspective initiale soutenue par le Département des affaires sociales[38] (Gayon, 2020). Si le document contient toutes les nuances de rédaction typiques d'un rapport de l'OCDE, la thèse dominante est claire. Le développement du Welfare State a été financé grâce à une croissance rapide aujourd'hui interrompue, ce qui a rendu lourdement déficitaires les régimes sociaux, principalement à cause de l'augmentation du chômage. Le diagnostic conduit à s'interroger sur les effets négatifs de certaines politiques sociales quant à l'efficience économique (indemnisation du chômage, salaire minimum, cotisations à assiette salariale) qui peuvent empêcher le retour à une croissance non-inflationniste. Il faut donc renégocier la répartition des rôles sociaux entre l'État, la famille et l'économie (c'est-à-dire le secteur privé), envisager une protection sociale qui serait plus ciblée vers les groupes victimes de carences (*deprivation*) et définir de nécessaires niveaux minima de protection sociale.

c) Une politique agressivement néo-libérale

Margareth Thatcher prend d'abord le pouvoir au sein du parti conservateur contre sa majorité traditionnelle porteuse du « consensus » (plus exactement du compromis) bipartisan qui avait globalement protégé de Welfare State depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Sa victoire aux élections législatives de 1979 rend possible la mise en œuvre d'une politique néo-libérale de recul de l'État (*rolling back the state*) qui inclurait logiquement une attaque contre un Welfare State coûteux, bureaucratisé et source de désincitation au travail. Cependant plusieurs raisons la conduisent à retarder une attaque frontale.

[38] Une illustration symbolique en est donnée par le remplacement du titre de l'ouvrage proposé par le Département des affaires sociales, qui était *« Towards Welfare Society »*, au profit de *« The Welfare State in Crisis »*.

- En premier lieu, elle a d'autres priorités : mettre en œuvre une politique monétariste, s'attaquer aux syndicats, facteurs de rigidité du marché du travail et d'inflation salariale, préparer la privatisation des grandes entreprises du secteur public marchand.
- En deuxième lieu, elle doit tenir compte de la popularité du Welfare State au sein de la population, popularité confirmée par toutes les études d'opinion. Les risques électoraux d'une attaque ouverte ne peuvent être négligés.
- Enfin, elle se heurte longtemps au sein du parti conservateur, y compris dans son cabinet, aux défenseurs d'un Welfare State considéré comme une condition du maintien de l'ordre social.

C'est seulement après sa troisième victoire électorale, en 1987, qu'elle sent son pouvoir bien établi et qu'elle est convaincue d'un appui global de l'opinion publique. Cette confiance s'effondre bientôt avec l'initiative inégalitaire de la *Poll Tax* et le parti conservateur la remplace en 1990 par John Major qui, s'il suit les mêmes orientations jusqu'en 1997, adopte des formes plus subtiles.

Ces facteurs contribuent à expliquer la variété des diagnostics portés par les experts sur l'évolution du Welfare State pour l'ensemble de la période. Par exemple, nous avons vu que Paul Pierson, dans le titre de son ouvrage, employait le terme de démantèlement (*dismantling*) mais avec un point d'interrogation (Pierson, 1994). Derek Fraser, pour la même période, parle de crise : *Thatcherism and the Welfare State in Crisis* (Fraser, 2009, p.305). Rodney Lowe décrit un Welfare Sate sous la menace (*under threat* – Lowe, 1999, p.305) tandis que, pour Nicholas Timmins, il est sous le feu (*under fire* – Timmins, 2001, p.367). Mais d'autres auteurs par exemple, Howard Glennerster et John Hills, mettent l'accent sur l'étonnante résilience du Welfare State au terme de dix-huit années de réformes (Glennerster, Hills, 1998).

4.2. L'inégale résilience du Welfare State

Si bien des rapports préparés pour les gouvernements successifs afin de proposer des réformes globales sont restés globalement lettre morte, ils ont cependant fourni des orientations qui ont pu être appliquées à des projets limités à des domaines particuliers. Sans entrer dans le détail des multiples réformes introduites, nous retenons quatre domaines dans lesquels s'opèrent des changements importants. Leur inspiration est commune, mais les modalités adoptées sont profondément différentes. Pour le service national de santé (NHS), sa popularité conduit à éviter toute attaque directe au profit de la combinaison de techniques de privatisation partielle. A l'opposé, en ce qui concerne l'indemnisation du chômage, l'absence d'une capacité d'organisation et d'action des bénéficiaires permet une politique brutalement restrictive accompagnée d'une logique de centralisation-standardisation. Pour les retraites, une coalition d'opposants s'organise face à un projet radical, ce qui conduit à une solution qui semble respecter l'existant mais favorise l'expansion du secteur privé. Enfin, dans le domaine du logement, l'attaque menée par le gouvernement contre l'autonomie des collectivités locales conduit paradoxalement à l'élargissement du rôle des prestations sociales[39].

[39] Pour cette période outre les références générales précédemment mentionnées (Fraser, 2009 ; Glennerster, 2007 ; Lowe, 1999), nous nous appuyons principalement sur trois ouvrages (Dilnot, Walker, 1989 ; Glennerster, Hills, 1998 et Pierson, 1994) ainsi que sur plusieurs articles ou contributions de portée générale (Adam, Browne, 2010 ; Burchardt, 1997 ; Hills, 1998a ; Seeleib-Kaiser *et al.*, 2012 ; Taylor-Gooby, 2001). Des références spécifiques sont données plus loin sur chacun des quatre domaines retenus.

a) Le NHS : la combinaison de modes partiels de privatisation

La conception de la santé portée par le gouvernement Thatcher est cohérente avec son projet global néo-libéral : le financement doit être transféré vers le secteur privé grâce à des mécanismes assurantiels également privés ; le libre choix des consommateurs doit être assuré par la mise en concurrence des fournisseurs de soins. Mais, outre l'opposition peu redoutée du Labour Party et des syndicats, cette politique rencontre deux obstacles plus redoutables : d'une part, le fort soutien au NHS dans l'opinion publique ; d'autre part, le ralliement des médecins à un système qu'ils avaient initialement combattu (voir *supra*), mais où ils ont su établir leur pouvoir. De ce fait, Margaret Thatcher doit assez vite se résigner à se présenter comme le défenseur d'un NHS dont les ressources sont globalement préservées[40]. La méthode de privatisation adoptée par les gouvernements successifs est indirecte et progressive ; elle privilégie le recours à différents modes de gestion empruntés au secteur privé. Quatre techniques sont progressivement combinées (Freyssinet, 2020 ; Join-Lambert, Lefresne, 2004 ; Klein, 2013 ; Kober-Smith, 2010 ; Krachler, 2013 ; Tailby, 2012).

Une gestion par des managers

Le coup d'envoi est donné en 1983 avec la création dans les hôpitaux de la fonction de *general management*. L'objectif est de réduire le pouvoir des professions médicales jusqu'alors seules responsables de la définition des besoins des patients et des normes de qualité en matière de soins. Les *general managers* ou *chief executives* doivent en principe être recrutés à l'extérieur du NHS ; l'objectif n'est que partiellement atteint du fait de niveaux de rémunération peu attractifs pour les managers du secteur privé. Ils ont pour mission de réduire les coûts et d'augmenter l'efficacité ; à cette fin, ils sont embauchés sur des contrats à durée déterminée et rémunérés selon leurs résultats.

L'externalisation de fonctions périphériques

Comme dans l'ensemble des services publics, le gouvernement stimule puis rend obligatoire le recours à la sous-traitance (*compulsory competitive tendering* - CCT) pour les fonctions périphériques : nettoiement, blanchissage, alimentation, gardiennage... A partir de 1983, les autorités sanitaires territoriales (*District Health Authorities*) sont contraintes, dès lors que les spécifications qu'elles ont énoncées sont respectées, de retenir l'offre la moins coûteuse sauf « raisons contraignantes » (*compelling reasons*). Les services internes peuvent répondre aux appels d'offre, mais pour être compétitifs, ils doivent faire accepter par le personnel, au nom de la sauvegarde des emplois, diverses modalités de réduction du coût salarial. Le recours à la sous-traitance engendre la coexistence, au sein des établissements, parfois pour les mêmes tâches, de personnels ayant des employeurs et des statuts différents (Kelliher, 1995).

La création d'un marché interne de prestations de santé

Une loi de 1990 (*National Health Service and Community Care Act*) impose le mécanisme dit du marché interne dans le secteur de la santé. Les autorités sanitaires territoriales sont responsables de l'évaluation des besoins de santé de la population. Pour les satisfaire, elles achètent les prestations de soins à des

[40] Pour une synthèse sur les moyens, les transformations et les performances du NHS pendant cette période : Le Grand, Vizard (1988).

« fournisseurs » (*providers*), principalement des hôpitaux, qui sont mis en concurrence. Un mécanisme analogue est créé pour les médecins de ville (*general practicioners*). Ceux-ci peuvent constituer des « fonds communs » qui choisissent les fournisseurs de services auxquels ils s'adressent. Par vagues successives, les établissements de santé, notamment les hôpitaux, sont rendus semi-autonomes sous la forme de trusts. Ces derniers peuvent regrouper un certain nombre d'hôpitaux et entrent en concurrence en tant que fournisseurs de soins. Le changement de statut renforce la pression pour un recours à des managers issus du secteur privé. Comme les coûts de main-d'œuvre représentent entre les deux tiers et les trois quarts du coût total d'un hôpital, la mise en concurrence engendre une pression prioritaire sur ce poste.

La décentralisation de la négociation collective

Les *trusts* en tant qu'entreprises publiques sont juridiquement les employeurs et gèrent librement leur personnel. Ils peuvent décider de sortir des accords collectifs nationaux. Ils sont fortement incités par les instances nationales du NHS à ouvrir des négociations collectives d'entreprise pour lesquelles ils décident de la reconnaissance des organisations syndicales. A la différence de la sous-traitance, ce n'est plus alors au sein des établissements mais entre les établissements qu'apparaissent des inégalités de traitement pour les mêmes professions ou pour les mêmes emplois du NHS. La lente émergence d'une négociation collective décentralisée constitue une difficulté majeure pour les syndicats et la source d'une nouvelle conflictualité.

Une cinquième technique de privatisation partielle peut être signalée. En 1992, le gouvernement crée le mécanisme de *Private Finance Initiative* (Initiative de financement privé). Il s'agit de confier à un prestataire privé la création et la gestion d'une infrastructure publique, par exemple d'un hôpital qui reste un hôpital public du point de vue de la délivrance des soins. Ce dispositif est d'abord peu utilisé parce que jugé trop complexe et peu attractif par le secteur privé. Il sera relancé à grande échelle par le gouvernement du New Labour (voir *infra* 5.2c). Il existe par ailleurs un petit secteur privé qui peut fonctionner comme sous-traitant du NHS et qui regroupe des organisations sans but lucratif (*non-for-profit*) et des entreprises privées souvent membres de grands groupes.

Ainsi, le projet néo-libéral du « moins d'État » se traduit par un renforcement de la centralisation décisionnelle, de la fixation des normes et des critères d'évaluation, d'un contrôle toujours plus serré de l'efficacité gestionnaire et d'une pression multiforme sur les coûts. Si le NHS est inattaquable ouvertement en tant que système public, gratuit et universel d'accès aux soins, sa logique de fonctionnement est profondément altérée par l'action conjointe de formes de gestion et de régulation empruntées au secteur privé. Cette mutation ne sera pas ultérieurement remise en cause.

b) L'indemnisation du chômage : réductions et restrictions

A l'origine, l'indemnisation du chômage (*Unemployment Benefit*) respectait la logique beveridgienne : elle était universelle, sans conditions de ressources, avec un taux unique de faible niveau. Conçue pour fonctionner dans une économie de plein emploi, elle n'avait en principe qu'à couvrir des périodes de chômage frictionnel. Une conséquence du faible niveau de l'indemnisation a été d'obliger un nombre croissant de chômeurs à recourir de façon complémentaire à l'assistance. Pour corriger cette situation,

un supplément lié au niveau du salaire antérieur (*Earnings Related Supplement*) avait été créé en 1965 ; il ouvrait des droits pour une période maximale de six mois (Micklewright, 1989).

Avec l'arrivée de Margaret Thatcher s'ouvre une période longtemps marquée par une succession de mesures partielles. Elles suppriment l'indexation sur l'inflation, restreignent les conditions d'éligibilité, intensifient le contrôle sur la recherche d'emploi, réduisent les exigences légitimes des chômeurs quant aux emplois convenables qu'ils sont tenus d'accepter. Le supplément d'allocation fonction du niveau de salaire antérieur est supprimé. Les allocations chômage sont soumises à l'impôt sur le revenu[41]. Plus de trente modifications sont apportées entre 1979 et 1988 (Atkinson, Micklewright, 1988).

Une réforme globale n'est introduite qu'en 1996 avec la création de l'allocation de recherche d'emploi (*Jobseeker's Allowance* - *JSA*) (Lefresne, 2010). Un même niveau d'allocation, indépendant du salaire antérieur, s'applique selon deux modalités.

- Sous la condition d'une durée suffisante de cotisation au régime national d'assurance au cours d'une période de référence, une allocation sans conditions de ressources est payée durant une durée maximale de six mois.
- A défaut d'éligibilité à cette première modalité ou après six mois, l'allocation est au même niveau, mais sous conditions de ressources du ménage avec une durée illimitée.

Les bénéficiaires doivent signer avec le service public de l'emploi un accord qui définit leurs droits et obligations ; ces dernières sont programmées dans le temps avec des contraintes croissantes. Ainsi s'amorce une politique d'activation des chômeurs qui présente alors un caractère principalement négatif (creusement de l'écart entre indemnités et salaires, contrôles et sanctions) avec une faible composante positive en matière de formation conçue comme une obligation imposée éventuellement par les services de l'emploi (Wright, 2011). Une véritable politique d'activation (*Welfare to Work*) ne se mettra en place que dans la période suivante.

c) Les retraites : un opt-out fiscalement avantagé

Rappelons qu'en 1975, un compromis bipartisan avait été trouvé avec la création du SERPS (*State Earnings Related Pensions Scheme* - voir *supra* 3.2c). Dans ce contexte, la stratégie du gouvernement Thatcher se développe en plusieurs étapes (Creedy, Disney, 1989).

Dès 1980, la pension d'État (*Basic State Pension*) n'est plus indexée que sur les prix[42]. Il en résulte une dégradation tendancielle du taux de remplacement qui marginalise le rôle de cette prestation dans le maintien du niveau de vie relatif des retraités.

En 1985, un Livre vert sur la réforme de la sécurité sociale, le rapport Fowler (Lister, 1989 ; Wartonick, 1985), propose la suppression par étapes du SERPS. Il serait remplacé par l'adhésion obligatoire, avec un taux de contribution minimum, à des régimes d'entreprise ou à des régimes personnels à contributions définies. Ce projet engendre une conjonction d'oppositions hétérogènes. C'est d'abord celle des syndicats et du Labour Party (ce dernier annonce qu'il annulerait cette mesure en cas de retour au pouvoir), mais c'est aussi celle des ONG de lutte contre la pauvreté qui montrent que les femmes et les

[41] L'impact n'est pas négligeable s'il existe un autre apporteur de revenus dans le ménage.

[42] Jusqu'alors, la revalorisation s'opérait sur le taux de croissance le plus élevé entre prix ou salaires.

bas salaires seraient les principales victimes d'une telle réforme. De plus, les employeurs s'y opposent puisque, outre le financement des réserves des fonds de pension par capitalisation pour payer les retraites futures, ils devraient continuer à cotiser à la sécurité sociale (*National Insurance*) pour payer les retraites actuelles[43]. De son côté, le secteur des fonds de pension est peu intéressé par l'accueil d'une main-d'œuvre à bas salaires et à emplois précaires.

Le gouvernement doit abandonner le projet de suppression du SERPS. Celui-ci est maintenu mais avec des prestations qui diminueront progressivement tandis que sont accrus les avantages fiscaux accordés aux fonds de pension d'entreprise ou personnels. Si le secteur public subsiste, il s'efface devant le secteur privé, seul capable d'assurer des taux de remplacement acceptables à celles et ceux auxquels leur statut d'emploi stable ou leur niveau de revenu donnent les moyens d'y accéder. Ainsi se renforce le groupe des retraités, actuels ou futurs, relativement privilégiés qui sont les défenseurs des fonds de pension d'entreprise ou individuels. Derrière un recul formel du gouvernement, le mouvement de privatisation s'accélère.

d) Le logement : l'individualisation de l'aide publique

Si nous avons exclu la politique du logement du champ du Welfare State (voir *Encadré 1*), il faut faire une exception pour cette période. Après la Seconde Guerre mondiale, la pénurie de logements et l'atonie de la construction locative privée, alors non-rentable, conduisent l'État à occuper une place dominante dans le secteur. La responsabilité en est confiée aux autorités locales qui deviennent propriétaires d'un parc considérable de logements sociaux (*council houses*). Les subventions de l'État permettent à la fois de financer l'investissement et d'abaisser le niveau des loyers. Margaret Thatcher s'attaque à cette logique dans le cadre d'une offensive globale contre l'autonomie des autorités locales, souvent contrôlées par les travaillistes. L'objectif est à la fois d'imposer une logique de marché et d'élargir la place du secteur privé. Trois instruments principaux sont mis en œuvre (Hills, 1998b).

- Le plus radical est l'introduction en 1980 d'un *« Right to Buy »* (droit d'acheter). Déjà, les collectivités locales disposaient de la possibilité de vendre leurs logements aux locataires, mais elles ne l'utilisaient qu'avec réticences. Désormais, les locataires se voient attribuer le droit, sous certaines conditions, d'imposer l'achat de leur logement. Cette vente s'opère avec des rabais importants relativement aux prix du marché (entre 33 et 50 % initialement ; jusqu'à 70 % dans une deuxième étape). La possibilité est massivement utilisée : en 1995, 1,7 million de locataires ont acheté leur logement, soit un quart du stock initial. Elle présente l'intérêt politique d'illustrer la volonté de retrait de l'État ; ensuite et peut-être surtout elle crée une couche de petits propriétaires qui seront farouchement hostiles à tout retour en arrière.
- En deuxième lieu, en 1988 et 1989, des mécanismes complexes conduisent à pousser les autorités locales à se défaire de leurs parcs de logement ou à être contraintes de le faire par le choix des locataires au profit d'organismes privés (*Housing Associations*).
- En troisième lieu, la réduction des subventions ainsi que des contraintes réglementaires interdisent de fait aux autorités locales de continuer à pratiquer des baisses de loyer. Elles doivent désormais s'aligner sur les prix du marché.

[43] C'est le problème classique d'une longue période transitoire de « double paiement » lorsqu'un régime par répartition est remplacé par un régime par capitalisation.

- Enfin, des avantages fiscaux sur les crédits hypothécaires favorisent l'accession à la propriété individuelle.

Les ménages à bas revenus sont hors d'état d'acheter leur logement et subissent l'augmentation de leurs loyers. La réponse est donnée par le développement des allocations logement (*Housing Benefits*). Ces prestations d'assistance sous conditions de ressources sont fonction des caractéristiques du ménage, quel que soit la caractère public ou privé du logement.

Ainsi, paradoxalement dans la logique de la politique thatchérienne, l'abandon de la politique du logement social engendre une croissance du budget de la protection sociale[44].

Une conséquence en sera la polarisation croissante entre, d'une part, les propriétaires et accédants à la propriété, d'autre part, les ménages pauvres qui sont concentrés dans le parc résiduel des *council houses* ou qui rejoignent la population croissante des sans-logis.

4.3. La difficulté d'un diagnostic

La crainte d'un démantèlement du Welfare State ne s'est pas globalement confirmée. Si la réduction de son coût et la privatisation de ses modes de fonctionnement constituent des objectifs permanents des gouvernements conservateurs, leurs attaques ont pris des formes différentes selon ses composantes. Elles ont été parfois retardées ou amorties par l'ampleur des résistances. Dès lors, on comprend que les experts soient partagés sur la formulation d'une évaluation synthétique (voir, par exemple, Dilnot Webb, 1989). Différentes approches fournissent des éclairages partiels et complémentaires.

a) Le poids global

Le tableau 2 présente l'évolution durant la période des gouvernements conservateurs de la part occupée par les dépenses du Welfare State dans le produit intérieur brut et dans la dépense publique. La croissance de cette part résulte de facteurs multiples. Les récessions économiques provoquent mécaniquement l'augmentation des dépenses d'indemnisation du chômage et d'assistance. Le vieillissement de la population se traduit dans les dépenses de santé, de *social care* et les pensions de retraite. La croissance de l'emploi précaire et des familles monoparentales entraîne celle des prestations d'assistance. Si la variation des deux pourcentages ne permet pas d'identifier l'impact spécifique des différentes réformes successivement introduites, elle permet en revanche de constater que la volonté politique de retrait de l'État a été plus que compensée par la croissance des besoins sociaux.

[44] *« Housing policy per se hardly exist any more: it survive within the welfare state mainly as an adjunct of social security (through Housing Benefit) »*, Hills, *op.cit.*, p.131 (La politique du logement en tant que telle n'existe plus: elle survit au sein du welfare state principalement comme un accessoire de la sécurité sociale (par l'intermédiaire des allocations logement).

Tableau 2. Part du budget du Welfare State dans le produit intérieur brut et dans la dépense publique (en pourcentage)

	Dans le produit intérieur brut	Dans la dépense publique
1979/1980	23,3	52,9
1995/1996	25,8	60,2

Source : Hills, Glennerster, 1998, p.309
Note : Au Royaume-Uni, l'année budgétaire va du 1er avril au 31 mars de l'année suivante.

b) Le rapport public/privé

A la veille du retour d'une majorité parlementaire du New Labour, Tania Burchardt propose un diagnostic de l'impact des politiques de transformation du Welfare State par les gouvernements conservateurs en comparant les budgets 1979/1980 et 1995/1996 (Burchardt, 1997). Elle croise trois critères pour distinguer entre la sphère publique et la sphère privée :

- Quelle est la source du financement ?
- Qui fournit le service ?
- Qui décide du droit à une prestation ?

Par combinaison des critères, elle obtient huit solutions possibles. Quatre modalités assurent la quasi-totalité des dépenses (Tableau 3). On observe une rétractation du « public pur » (prise de décision, financement et fourniture du service par des acteurs publics) au profit d'une part, du « privé pur » (situation symétrique) et, d'autre part, du financement public d'activités assurées par le secteur privé. Dans ce dernier cas, il s'agit principalement de la sous-traitance d'activités, notamment par les hôpitaux (*contracting out* – voir *supra*). En revanche, le financement public et les prestations publiques déclenchés par des décisions privées recule de quatre points, principalement du fait de la réforme des retraites (voir *supra*). Ainsi, sur une période de seize années, en dépit d'offensives répétées dans les différents domaines, le « public pur » n'a reculé que de cinq points, ce qui illustre la difficulté de la « privatisation » du Welfare State au nom du « moins d'État », même pour un gouvernement particulièrement volontariste dans ce domaine.

Tableau 3. Partage entre secteur public et secteur privé dans le budget du Welfare State (en pourcentage de la dépense totale)

	1979/1980	1995/1996
Public pur (trois critères)	54	49
Privé pur (trois critères)	25	29
Financement public pour des prestations du secteur privé	14	19
Financement public, prestations publiques, décision privée	5	1

Source : Burchardt, 1997.
Note : Au Royaume-Uni, l'année budgétaire va du 1er avril au 31 mars de l'année suivante.

c) La nature des prestations en espèces

Une conséquence directe des choix politiques se manifeste par la croissance de la part des prestations sous conditions de ressources. Les gouvernements conservateurs sont hostiles aux prestations universelles et optent pour un ciblage, moins coûteux, vers les plus pauvres. Sur la période, le nombres de personnes vivant dans des familles percevant des prestations sous conditions de ressources passe de 4,7 à 11,7 millions, soit de 8 à 21 % de la population totale.

Le tableau 4 indique la transformation de la ventilation des dépenses pour les prestations en espèces (*Social Security* dans le vocabulaire britannique). La part des prestations sous conditions de ressources fait plus que doubler ; cependant l'inertie de système laisse encore un poids majoritaire aux prestations sans conditions de ressources.

Tableau 4. Ventilation des dépenses de prestations en espèces (en pourcentage)

	Assurance	Non-contributif	Sous conditions de ressources	Coûts de gestion et divers	Total
1979/1980	63	19	9	10	100
1995/1996	50	20	22	8	100

Source : Glennerster, Hills, 1998, p.270.

Il est donc possible de conclure avec Martin Evans que « les prestations en espèces sont devenues de plus en plus une ambulance réactive recueillant les victimes des transformations sociales, économiques et idéologiques »[45] (Evans, 1998).

* * *

L'arrivée au pouvoir de Margaret Thatcher en 1979 marque le début d'une offensive contre un Welfare State qui est critiqué à la fois pour son coût excessif et son effet de désincitation au travail (*welfare dependency*).

En termes quantitatifs globaux, le bilan des dix-huit années de gouvernements conservateurs apparaît, de leur point de vue, décevant. Sous la pression de multiples facteurs (vieillissement de la population, poussées de chômage massif, croissance des besoins de santé et popularité du National Health Service…), le poids du Welfare State dans le produit intérieur brut et dans la dépense publique a augmenté.

Cependant, dans ce cadre, diverses réformes structurelles sont intervenues : privatisation indirecte (National Health Service, retraites…), recul des prestations universelles au profit de prestations sous conditions de ressources, durcissement des contraintes et sanctions imposées aux chômeurs. Elles amorcent une transformation de la nature du Welfare State tel qu'il avait été conçu par Beveridge et plus ou moins fidèlement mis en œuvre dans la période postérieure à la Seconde Guerre mondiale. Le retour au pouvoir des travaillistes en 1997 sera-t-il source d'une poursuite, d'une inflexion ou d'un renversement de ces tendances ?

5. La politique du New Labour : *« Welfare to Work »* (1997-2010)

Tony Blair prend le pouvoir au sein du Labour Party aux dépens des défenseurs de sa doctrine traditionnelle. Il veut tirer les leçons d'une succession d'échecs électoraux depuis 1979 et propose une nouvelle stratégie influencée par les thèses d'Anthony Giddens sur la recherche d'une « troisième voie » pour la société britannique. Elle implique une reconversion globale du Welfare State désormais mobilisé au service de l'accès à l'emploi (5.1).

En pratique, la politique menée est plus complexe et différenciée car elle ne peut ignorer d'une part, l'attachement de la population aux services universels, d'autre part, les conséquences du vieillissement sur l'évolution des besoins de protection sociale (5.2). De ce fait, de multiples controverses se développent sur l'interprétation de la nature de la politique menée par le New Labour dans le domaine du Welfare State (5.3).

5.1. Une stratégie globale

A partir de 1997 et jusqu'à la crise financière de 2008, le gouvernement travailliste bénéficie d'une conjoncture économique favorable qui lui permet de financer une réforme du Welfare State inspirée des

[45] *« Social security has increasingly become a reactive ambulance, picking up the casualties of social, economic, and ideological change »* (Evans, *op.cit.*, p.303).

propositions d'Anthony Giddens. Dans ce cadre conceptuel, la protection sociale est réorientée comme instrument d'incitation à l'emploi pour toute la population apte au travail[46].

a) Un contexte économique et social longtemps favorable

Lors de leur arrivée au pouvoir en 1997, les travaillistes bénéficient de la reprise de l'économie mondiale. La croissance est soutenue, quoique toujours lente, jusqu'à l'éclatement de la crise financière. Le taux d'emploi augmente ; le taux de chômage diminue. Il en résulte l'effet de ciseau habituel sur le financement de la protection sociale avec une tendance, toutes choses égales, à l'augmentation des recettes et à la diminution des dépenses. Le financement des mesures nouvelles s'en trouve facilité.

A l'opposé, la crise financière provoque un brutal mouvement en sens inverse qui contribue à une aggravation du déficit public, principalement causée par l'aide aux entreprises et au système financier. Ce déficit massif sera le socle sur lequel s'appuiera à partir de 2010 la politique d'austérité du gouvernement de coalition entre conservateurs et libéraux.

C'est donc au cours de la période antérieure à la crise financière, entre 1997 et 2007, que l'on peut observer la mise en œuvre du projet innovateur défendu pour le Welfare State par le gouvernement de Tony Blair. En ce domaine, celui-ci bénéficie de plus, au départ, du soutien du mouvement syndical. Il peut donc déployer ses réformes sans oppositions ou conflits sociaux. Lorsque le climat se détériore avec les syndicats, les principales mesures sont déjà en place (Schulman, 2019).

b) Anthony Giddens et la « troisième voie »

L'influence des écrits d'Anthony Giddens sur les orientations de Tony Blair et du New Labour a été souvent soulignée. L'ouvrage de référence de Giddens, *The Third Way*, paraît en 1998 au moment où se précise la politique du nouveau gouvernement (Giddens, 1998), mais dès 1994 il a explicité la stratégie qu'il propose dans *Beyond Left and Right*. En 2001, il coordonne et préface un nouvel ouvrage où il présente les débats et les approfondissements qui ont suivi ses propositions de 1998 (Giddens, 2001). Il s'agit d'un projet global de renouveau de la social- démocratie (sous-titre du premier livre) dont nous ne mentionnons ici que les implications sur les fonctions attribuées au Welfare State.

L'idée centrale est de créer, grâce à l'investissement humain, une société de « preneurs de risques responsables » (*responsible risk takers*), de développer les potentiels de chacun plutôt que de redistribuer les revenus après-coup. La priorité n'est donc pas de minimiser les risques. Si l'on doit protéger contre les risques, il faut surtout fournir aux individus des ressources pour la prise de risque, y compris dans le domaine de l'emploi afin de contribuer à la flexibilité du marché du travail.

La conséquence de cette option est qu'il ne peut exister de droits sans responsabilités, à condition que cette règle s'applique à tous et pas seulement aux pauvres.
Le Welfare State ne doit pas être réduit, mais il doit être transformé. Il contribuera à privilégier le renforcement des capacités de tous et de toutes pour affronter et maîtriser les risques au lieu de se contenter de corriger après coup les inégalités par des techniques redistributives. Sans que les termes

[46] Pour une présentation d'ensemble, en plus de Fraser, 2009 et Glennerster, 2007 déjà cités, voir : Bochel, Defty, 2007 ; Brewer, Clark, Wakefield, 2002 ; Field, 1995 ; Freud, 2007 ; Hills, Sefton, Steward, 2009 ; Hirsch, Miller, 2004 ; Powell, 2008 ; Wiggan, 2009.

soient utilisés par Giddens, on trouve dans son œuvre les fondements du *Welfare to Work* qui devient le mot d'ordre du New Labour.

c) Un projet de réforme globale: « A new contract for welfare »[47]

De « Making Welfare Work » ...

On pouvait s'attendre en 1997 à une réforme du Welfare State directement inspirée des propositions formulées en 1995 dans un ouvrage de Frank Field intitulé *Making Welfare Work* (Field, 1995). Ce dernier était au Parlement le porte-parole du Labour Party dans ce domaine et il devient en 1997 « ministre de la réforme du Welfare » (*Minister for Welfare Reform*) dans le premier gouvernement de Tony Blair. Cependant, il démissionne dès juillet 1998 en désaccord avec le puissant Chancelier de l'Échiquier, Gordon Brown. Il est instructif d'observer à quel point des visions contraires coexistent alors au sein du Labour Party.

Trois aspects sont au centre des analyses de Frank Field.

En premier lieu, il présente une critique radicale du développement massif, survenu sous les gouvernements conservateurs, des prestations sociales sous conditions de ressources (*means tested*). Selon ses calculs, la moitié environ de la population britannique vit à l'époque dans des ménages qui perçoivent une ou plusieurs prestations de cette nature. Elles produisent des effets économiques et moraux dévastateurs. S'il reprend les arguments de Beveridge qui dénonçait la stigmatisation attachée au recours à ces aides, il en avance d'autres. Selon lui, il faut accepter de reconnaître que les individus sont guidés dans leur conduite par la recherche de leur intérêt propre (*self interest*). Or, le caractère différentiel de la prestation relativement à un seuil de revenu garanti engendre, en cas d'accès à l'emploi d'un membre du ménage ou d'accroissement du temps de travail rémunéré, un taux marginal de prélèvement élevé, souvent proche de 100 % et même supérieur dans certains cas. Dès lors, deux options sont possibles pour les bénéficiaires de ces prestations. Ou bien, ils renoncent au travail rémunéré, tombant ainsi dans le piège du chômage ou dans celui de l'inactivité. Ou bien, ils fraudent en ne déclarant pas les revenus de leur travail. Il en résulte soit un gaspillage de ressources productives, soit une démoralisation contagieuse aux effets destructeurs sur la cohésion sociale. Enfin, la priorité donnée aux prestations *means tested* réduit la base électorale du soutien au Welfare State. Comme Beveridge, il est donc partisan des prestations universelles contributives, c'est-à-dire d'une logique d'assurance sociale.

En deuxième lieu, dans le contexte d'un marché du travail de plus en plus flexible et face au risque d'exclusion sociale, le Welfare State doit assurer la sécurité des trajectoires. Il doit être universel en ce sens qu'il couvre aussi les différentes catégories de travailleurs précaires. Il doit être mis en œuvre par une *« proactive Benefits Agency »* pour sortir d'une logique de versement passif de prestations financières afin de jouer un rôle actif en construisant des voies de sortie de la dépendance à l'égard du welfare.

En troisième lieu, cet universalisme n'est possible que grâce à l'extension du Welfare State au secteur privé. Ici Frank Field ne reste que partiellement dans l'esprit de Beveridge. Ce dernier ne proposait de prestations universelles qu'à un taux unique assurant un revenu de subsistance. La couverture complémentaire devait relever de la responsabilité individuelle, de préférence par adhésion à des

[47] Tel est le sous-titre d'un document de synthèse du nouveau gouvernement travailliste (SSSS-MWR, 1998).

friendly societies ou à des mutuelles. Frank Field propose que, selon un principe d'assurance, les prestations soient proportionnelles aux cotisations et non limitées à un *flat rate*. Deux organismes indépendants (*corporations*) se partageront les responsabilités. D'une part, un organisme public réunira les employeurs, les salariés, les travailleurs indépendants et l'État, chacun ayant dans l'instance de direction une participation proportionnelle à sa contribution financière. Celle de l'État couvrira les modalités de redistribution explicitement isolées du mécanisme central assurantiel. D'autre part, un organisme privé interviendra dans le domaine des pensions de retraite avec une affiliation obligatoire.

… au « Welfare to Work »

Comment les propositions de Frank Field sont-elles mises en œuvre lorsque le New Labour accède au pouvoir ? Dans la préface du document qui présente les options du gouvernement (SSSS-MRW, 1998), Tony Blair estime qu'il n'y a pas eu de réexamen global du Welfare State depuis Beveridge. Or les conditions économiques, sociales et démographiques se sont transformées. Il est nécessaire de proposer de nouvelles perspectives qui s'intègrent dans la démarche de la « troisième voie ». Avant d'en examiner le contenu technique, il est utile de mettre l'accent sur quatre options transversales qui commandent l'ensemble des choix.

- En premier lieu, si le programme du nouveau gouvernement fixe comme priorité en matière sociale la lutte contre la pauvreté, il est en revanche muet sur la réduction des inégalités, thème pourtant traditionnel de la doctrine travailliste. Les mesures adoptées sont ciblées sur les catégories les plus menacées par la pauvreté, c'est-à-dire à l'époque les enfants et les retraités.
- En deuxième lieu, l'emploi est considéré comme le meilleur moyen pour sortir de la pauvreté[48]. Un lien étroit est établi entre deux principes : *« welfare to work »* et *« making work pay »*. La fonction du Welfare State est d'assurer l'accès à l'emploi de toutes celles et de tous ceux qui sont capables de travailler, même en cas d'incapacité partielle[49]. Il s'agit de lutter contre la dépendance à l'égard des prestations sociales, contre le piège de l'inactivité ou du chômage et, ainsi, de donner à toutes et à tous les fondements de l'estime de soi et de l'indépendance économique. A cette fin, un écart significatif doit être créé entre les revenus du travail et ceux du hors-travail : le travail doit payer ! D'un côté, un salaire minimum légal sera créé. De l'autre, les règles de calcul des prestations sociales seront modifiées pour éviter des taux marginaux de prélèvement excessifs en cas d'accès à l'emploi ou en cas d'augmentation de la durée du travail rémunéré au sein d'un ménage.
- En troisième lieu, le Welfare State doit reposer sur un équilibre entre droits et responsabilités de l'individu. Sa fonction est ainsi définie : *« help the people to help themselves »*[50]. Ceci exige, à côté des prestations en espèces, le développement de services de conseil, d'aide à la recherche d'emploi et d'amélioration de l'employabilité, notamment grâce à la formation. En contrepartie, le respect par le bénéficiaire d'un comportement de responsabilité sera assuré par un système de contrôle et de sanctions. La lutte contre les abus dans le recours aux prestations sociales est l'un des « problèmes fondamentaux » diagnostiqués dans le document.

[48] *« Work is the best route out of poverty »*. Dans le même document, le gouvernement se donne comme objectif de « reconstruire le Welfare State autour du travail » (*rebuild the welfare state around work*). Dans tout le document, travail est pris au seul sens de travail rémunéré, c'est-à-dire de l'emploi.

[49] La pure solidarité ne s'applique qu'à celles et ceux qui ne peuvent pas travailler.

[50] « Aider les gens à s'aider eux-mêmes ».

- Enfin, en quatrième lieu, un principe d'un partenariat public/privé est avancé[51] sans faire l'objet d'une construction précise. Le document s'appuie sur divers exemples (santé, retraites, *social care*, action des organismes non-lucratifs) qui illustrent des logiques hétérogènes. Il s'agit principalement d'un signal politique qui renvoie à de multiples modalités potentielles de mise en œuvre[52].

Si le programme du gouvernement converge avec les propositions de Frank Field en matière d'« activation » de la protection sociale et de complémentarité entre secteur public et secteur privé, il s'en écarte sur un point fondamental : la priorité donnée à la lutte contre la pauvreté renforcera le recours à des prestations sous conditions de ressources qui prendront principalement la forme de crédits d'impôts (*Tax Credits*).

5.2. Une mise en œuvre différenciée

Puisque l'accès à l'emploi constitue le meilleur moyen pour sortir de la pauvreté, la première priorité de la politique du nouveau gouvernement est de stimuler et de faciliter cet accès, non seulement pour les chômeurs, mais aussi pour la population inactive apte au travail. Cependant, la lutte contre la pauvreté ne peut ignorer une catégorie particulièrement touchée, les retraités, pour laquelle l'accès à l'emploi ne constitue pas une réponse crédible. Il faut donc agir directement sur leurs revenus. Par ailleurs, les travaillistes se sont engagés à améliorer un domaine qui engendre des mécontentements croissants dans la population : le service de santé. Au sein de la politique du gouvernement, il est donc nécessaire de distinguer, à côté de la priorité affichée en direction des personnes aptes à l'emploi, les mesures prises en faveur des retraités et, en ce qui concerne l'ensemble de la population, celles relatives au service national de santé.

a) Welfare to Work

Certaines des mesures adoptées sont originales, d'autres ne font qu'élargir des dispositifs existants. L'axe du discours gouvernemental est de les présenter comme les composantes complémentaires d'une politique qui privilégie l'emploi.

- La première composante réside dans la création d'un salaire minimum légal universel, innovation absolue au Royaume-Uni (Freyssinet, 2019). Cette mesure ne relève pas du welfare to work, mais contribue à sa réussite en augmentant pour les chômeurs et les inactifs l'attractivité des emplois faiblement qualifiés.
- La deuxième composante consiste dans la mise en œuvre d'une politique active de l'emploi, symbolisées par les programmes « New Deal ». Elle sort à première vue du cadre du welfare, mais elle le mobilise lorsque les injonctions portées sur le comportement des chômeurs s'accompagnent d'une menace de suppression des prestations sociales.

[51] Chapter four. New partnership for welfare.

[52] En 2007, un rapport indépendant commandé à David Freud par le ministère du Travail et des Prestations sociales (*Department for Work and Pensions*) consacre des développements approfondis au recours à des contrats avec le secteur privé, lucratif ou non-lucratif, en particulier en direction des catégories les plus éloignées du marché du travail. Il s'agit de lutter contre leur dépendance à l'égard des prestations sociales hors-travail et, ainsi, de transformer le welfare en un système en faveur du travail (*transforming the Welfare to Work system*) (Freud, 2007, p.V). Voir aussi Wiggan, 2009.

- Enfin, la troisième composante relève directement du welfare puisqu'il s'agit de prestations sociales dont l'obtention est conditionnée par l'accomplissement d'un nombre minimum d'heures de travail : le Working Families Tax Credit (WFTC).

Ce sont donc ces deux dernières composantes qui entrent dans le champ de l'analyse.

New Deal

Les programmes successifs regroupés sous le titre du New Deal sont ciblés sur des catégories supposées aptes au travail mais victimes de différents obstacles dans l'accès à l'emploi[53]. Nous nous limitons aux deux premiers programmes qui ont bénéficié de l'outillage le plus complet et des moyens budgétaires les plus importants. Ils sont les seuls à être obligatoires sous peine de perte de prestations sociales. Ils concernent les jeunes et les chômeurs de longue durée[54].

Le New Deal pour les jeunes de 18 à 24 ans au chômage depuis au moins six mois est lancé en avril 1998. Après une phase de conseils et d'appuis pour la recherche d'emploi, quatre options sont offertes : un emploi subventionné, une formation, un travail bénévole ou un travail à caractère écologique. Selon les termes du gouvernement, il n'y a pas de cinquième option.

Le New Deal pour les chômeurs de longue durée (allocataires depuis plus de deux ans) est lancé en juin1998. Il obéit à la même logique avec un éventail plus réduit de prestations : d'abord, conseils et appuis, ensuite, emploi subventionné ou formation.

Ces mesures illustrent la logique de « droits et responsabilités » affirmée par le discours du gouvernement : l'accès aux services et prestations offerts aux chômeurs est conditionné à une participation active et à une acceptation des propositions sous peine de suppression de prestations sociales. La politique active de l'emploi offre des carottes, le Welfare State fournit le bâton.

Working Families Tax Credit (WFTC)

Créé en octobre 1999, le « crédit d'impôt pour les familles qui travaillent » a pour objectif d'inciter financièrement des familles avec enfants ayant de bas revenus à réaliser un volume de travail minimum (Adam, Browne, 2010 ; Delarue, 2000 ; Dilnot, McCae, 1999 ; HM Treasury, 2000 ; McLaughlin *et al.*, 2001). Il est une composante d'une politique de lutte contre la pauvreté des enfants qui repose sur l'accès à l'emploi. Pour en bénéficier, l'un des adultes doit travailler au moins 16 heures par semaine dans une famille dont le revenu et le patrimoine sont inférieurs à des seuils maxima. Le montant du crédit d'impôt[55] est fonction du nombre et de l'âge des enfants, majoré éventuellement pour frais de garde. Au-delà d'un seuil de revenu, le crédit devient dégressif à un taux de 55 % du revenu additionnel de sorte qu'il disparaît au-delà d'un seuil plafond.

Bien qu'il soit présenté comme *« one of the new Labour government's flagship policies »*[56] (Dilnot, McCrae, 1999, p.2), ce type le prestation n'est, dans son principe, pas nouveau. Il prend la suite, selon

[53] Pour des synthèses d'une abondante littérature, voir : Millar, 2002 ; McKnight, 2009 ; Wright, 2011 .

[54] D'autres New Deals ont été proposés sur la base du volontariat successivement aux parents isolés, aux conjoints ou conjointes de chômeuses ou chômeurs, aux personnes handicapées, aux seniors (50 ans et plus) et aux musiciens.

[55] Le crédit d'impôt opère soit par une réduction de l'impôt, soit à défaut par un versement en espèces.

[56] « l'une des composantes emblématiques de la politique du gouvernement du nouveau Labour ».

les mêmes règles de base, du Family Income Supplement (FIS) introduit en 1971, puis du Family Credit (FC) depuis 1992. La différence tient d'abord à la générosité des prestations et à l'élargissement des conditions d'éligibilité. Elle tient surtout au fait que la mesure n'est plus isolée mais conçue comme l'une des composantes d'une politique globale de lutte contre la pauvreté par l'accès à l'emploi.
Dès 2003, les deux composantes du WFTC sont dissociées (McLaughlin *et al.* 2001) .

- D'une part, l'incitation financière au travail rémunéré est étendue à toutes les familles à bas revenus, avec ou sans enfants, au moyen du Working Tax Credit (WTC). En l'absence d'enfants, le seuil minimum de travail est relevé à 30 heures par semaine. Cette mesure profite surtout aux familles des deuxièmes et troisièmes déciles de revenu dans la mesure où les familles du premier décile sont le plus souvent sans emploi (*workless families*). Elle bénéficie particulièrement aux parents isolés.
- D'autre part, la composante liée aux enfants est l'objet d'un dispositif autonome, le Children Tax Credit (CTC), sans condition d'emploi. On revient donc sur la logique initiale d'imbrication des deux objectifs d'incitation au travail et de lutte contre la pauvreté des enfants, désormais disjoints.

b) Retraites

Les retraités constituent avec les enfants l'une des deux catégories cibles de la lutte contre la pauvreté. En 1997, 29 % des retraités sont en situation de pauvreté relative[57]. Entre 1999 et 2008, le gouvernement introduit une série de réformes qui, selon certains experts, engendrent la plus profonde transformation du système de retraites intervenue depuis 1948 (Evandrou, Falkingham, 2009). La transformation est préparée par la création, en 2002, d'une commission des retraites. Elle réunit trois membres : le président, Adair Turner est un ancien dirigeant du CBI[58] et de la Low Pay Commission (tripartite)[59]; il est assisté par Jeannie Drake, haut responsable au sein du TUC, et par le professeur John Hills, éminent spécialiste de la protection sociale.

La composition traduit l'objectif de présenter des propositions qui puissent faire l'objet d'un consensus entre les acteurs sociaux. Ces propositions sont largement acceptées, y compris par le TUC, et l'objectif sera atteint lorsque, après 2010, la coalition de gouvernement entre conservateurs et libéraux ne remettra pas en cause les principes de la réforme (Massala, Pearce, 2022).

Sans entrer dans le détail des étapes successives, la comparaison de l'état initial et de la situation finale permet de mesurer l'ampleur des changements intervenus.

- Depuis l'après-guerre, la faiblesse des retraites a contraint une fraction importante des retraités à recourir à une prestation universelle d'assistance sous conditions de ressources (National Assistance, devenue Supplementary Benefit, puis Income Support). Désormais, au-delà de l'âge de la retraite, un filet de sécurité spécifique est créé, le « Pension Credit », toujours sous conditions de ressources mais d'un niveau plus élevé que celui qui s'applique à la population d'âge actif. S'y ajoutent diverses prestations complémentaires pour les personnes âgées, par exemple une subvention pour les dépenses de chauffage en hiver.

[57] Par convention, le seuil de la pauvreté relative est situé à 60 % du revenu médian des ménages, pondéré en fonction de leur composition.

[58] Confederation of British Industry, la principale organisation patronale britannique.

[59] Commission indépendante chargée de présenter au gouvernement des analyses et des propositions sur le salaire minimum.

- Le régime de base, « Basic State Pension », s'il demeure à taux de prestation unique (*flat rate*), est rendu plus généreux tout en étant l'objet de diverses modifications dont la mise en œuvre devait être étalée dans le temps et ne commencer qu'à partir de 2010. En contrepartie, l'âge du droit d'accès serait repoussé progressivement, au cours de la période 2024-2046, de 65 à 68 ans.
- Le second régime général, le SERPS (voir *supra* 3.2.c et 4.2.c) est supprimé à l'avenir pour être remplacé par la « State Second Pension ». Le régime est contributif. La pension est fonction des salaires antérieurs avec des mécanismes de redistribution au profit des bas salaires, des personnes handicapées et des aidants familiaux (*carers*). L'option de sortie est toujours ouverte au profit de régimes de pension professionnels ou personnels.
- Enfin, pour stimuler l'épargne, un régime volontaire de comptes personnels est créé. Ils sont individualisés, portables et bénéficient d'une contribution de l'employeur. Tous les salariés y seront automatiquement inscrits avec une option de sortie.

D'un côté, cet ensemble de réformes a un effet positif notable, quoique limité, dans la lutte contre la pauvreté des retraités : leur taux de pauvreté relative passe de 29 à 19 %. De l'autre, il prolonge l'évolution antérieure vers un approfondissement des inégalités selon les capacités d'accès aux différents dispositifs.

c) National Health Service

Au mois de décembre 1997, le ministère de la Santé présente un projet pour reconstruire le NHS avec une préface de Tony Blair (Department of Health, 1997). Il annonce l'abolition du marché interne des prestations de santé qui est la source d'une fragmentation du système de santé en 4000 unités différentes d'acheteurs et de fournisseurs de soins reliées par des rapports pseudo-marchands (*supra* 4.2.a). Ceci ne signifie pas le retour à la centralisation antérieure, mais la construction d'un système intégré construit sur des partenariats. Les médecins de ville (*general practitioners*) et les infirmières de proximité (*community nurses*) constitueront des *Primary Care Groups* (groupe de soins de premier niveau) pour mettre en commun leurs ressources dans chaque zone géographique, par généralisation du mécanisme antérieur des fonds communs (*supra* 4.2.a). Leurs pouvoirs seront ultérieurement renforcés lorsqu'ils se transformeront en *Primary Care Trusts.* Les hôpitaux, déjà organisés en *Trusts* indépendants, substitueront entre eux des relations de coopération aux relations de concurrence.

Enfin, de nouvelles mesures de la performance seront introduites avec pour objectif de réduire les inégalités. Au terme de treize années de gouvernement du New Labour, le bilan est contrasté si l'on se réfère au projet initial[60]. D'un côté, les ressources accrues attribuées au NHS ont permis une indiscutable amélioration de ses moyens. De l'autre, les évolutions vers des formes privées et/ou marchandes d'organisation du système ont été amplifiées.

Des résultats globaux en progrès, mais des inégalités persistantes

A partir de 2000 et jusqu'à la crise financière de 2008, les crédits du NHS progressent à un rythme sans précédent en même temps que s'accroît le recours à des indicateurs de performance comme clés d'attribution des moyens. Le nombre d'hôpitaux et de lits augmente en même temps que les effectifs ; les équipements sont améliorés. Les durées d'attente diminuent. L'accent est mis sur la liberté de choix

[60] Klein, 2013 ; Kober-Smith, 2010 ; Paton, 2008.

des patients et sur leurs droits en matière de qualité des soins grâce à la publication des résultats des établissements.

A ces performances globales positives s'oppose un diagnostic de poursuite de la tendance de longue période à un accroissement des inégalités entre catégories socioéconomiques (Sassi, 2009). Certes, l'évolution trouve ses causes premières dans les structures socioéconomiques et non dans celles du système de santé. Cependant, il est significatif que, malgré un accroissement sans précédent de ses moyens, un système universel et gratuit n'ait pas interrompu une telle évolution[61].

La poursuite du recours aux formes marchandes

Si la notion de marché interne des prestations de soins est abandonnée, le principe du choix des fournisseurs de soins par les demandeurs de soins, principalement les *Primary Care Trusts*, est maintenu tandis que le recours au secteur privé progresse sous deux formes.

- En premier lieu, la politique de *Private Finance Initiative* introduite en 1992 par le gouvernement conservateur et jusqu'alors peu utilisée (*supra* 4.2.a) est relancée à grande échelle sous le nom de *Public-Private Partnership* (Partenariat public-privé). Elle devient la modalité principale de construction des nouveaux hôpitaux. Un consortium privé obtient un contrat d'une durée de 25 à 35 ans pour assurer la conception, le financement, la réalisation d'un hôpital, puis l'entretien des bâtiments ainsi que la fourniture de services annexes (nettoiement, blanchissage, alimentation, gardiennage...). Le *Trust* verse à ce consortium une redevance annuelle qui couvre à la fois l'amortissement de l'investissement et les services fournis. Justifié par un discours sur la plus grande efficacité du secteur privé, le recours à cette technique semble avoir eu pour le gouvernement l'avantage principal de financer les investissements sans imputation sur l'endettement public. Les critiques se multiplient sur le coût de ces opérations au point qu'après avoir réformé le système en 2012, le gouvernement annoncera en octobre 2018 qu'il n'y aura plus recours. Il reste que des centaines de contrats sont alors en cours d'exécution pour de nombreuses années (Bach *et al.*, 2010 ; Hebson *et al.*, 2003).
- En second lieu, afin d'alléger les listes d'attente dans l'accès aux établissements de soins les accords avec le secteur privé, jusqu'alors occasionnels, sont institutionnalisés. On fait appel à des fournisseurs étrangers pour créer des *Independent Treatment Centers* qui réalisent des diagnostics et de la chirurgie non-urgente. L'objectif est non seulement de compléter les capacités du secteur public, mais de créer une concurrence qui est supposée améliorer les performances de ce dernier.

Ainsi, loin d'éliminer la logique de marché interne, le gouvernement, avec un autre vocabulaire, a créé, selon les termes de Rudolf Klein (*op.cit.*, p.210), un « modèle pluraliste imitant le marché » (*a pluralistic, mimic-market model*).

Au total, ces évolutions complexes n'ont pas mis en cause adhésion massive de l'opinion publique au NHS.

[61] En sens contraire, la concentration des moyens sur certaines zones ou certaines communautés particulièrement défavorisées s'est révélée efficace. Cependant, elle n'a bénéficié qu'à des populations réduites.

5.3. Une interprétation controversée

L'interprétation de la politique du New Labour entre 1997 et 2007[62] a donné lieu à de multiples controverses dont certaines seulement concernent le Welfare State. Dans ce dernier domaine, quatre débats partiellement interdépendants peuvent être distingués : quelle cohérence entre un discours sur le libre choix des consommateurs et l'utilisation du Welfare State comme moyen de contrainte ; la politique sociale s'est-elle américanisée ou européanisée ; est-elle en rupture ou en continuité avec celle de Margaret Thatcher ; la priorité accordée à la lutte contre la pauvreté a-t-elle permis la croissance des inégalités ?

a) Libre choix ou contrainte ?

Le discours de Tony Blair met en avant une image de l'usager du service public comme un citoyen-consommateur : il doit disposer d'une capacité de choix selon ses préférences et selon la qualité des prestations qui lui sont offertes. Si les modalités d'application et les calendriers de mise en œuvre sont différents selon les domaines (école, hôpital, *social care*, logement…), Catherine Needham estime que « le choix individuel de l'utilisateur est l'une des composantes les plus distinctives du programme Blairiste de réforme du welfare »[63]. Ainsi le *« choice »* individuel se substituerait à la *« voice »* au travers de laquelle s'expriment collectivement les besoins à l'égard du Welfare State.

Parallèlement, au nom du principe « droits et responsabilités », les bénéficiaires de prestations dès lors qu'ils sont ne serait-ce que partiellement reconnus aptes au travail, doivent sauf exceptions s'engager dans une démarche d'accès à l'emploi ou de recherche d'emploi sous la menace de réduction, de suspension ou de suppression des prestations. Pour eux, il n'existe pas de *« choice »* quant au comportement à l'égard de l'emploi[64].

Plus largement, différentes modalités de sanctions sont introduites en cas de « comportements antisociaux » (*anti-social behaviour*), par exemple s'ils s'exercent à l'égard des professionnels de la santé ou dans le cadre des logements sociaux. Ainsi se renforce une tendance apparue dans la période Thatcher et qui conduit Peter Dwyer à diagnostiquer l'émergence d'un « Welfare State conditionnel » (Dwyer, 2008).

L'affirmation de la liberté des choix individuels coexiste avec le renforcement des contraintes sociales sur les comportements.

b) Américanisation ou Européanisation ?

Il est indiscutable que le New Labour s'est inspiré de la politique menée aux États-Unis par le président Clinton entre 1993 et 2000 alors que des échanges soutenus avaient été établis entre les équipes de part et d'autre de l'Atlantique (Daguerre, Taylor-Gooby, 2004). En matière de politique sociale, certains ont vu dans le « Welfare to Work » britannique une version atténuée du « Workfare » américain (Annesley,

[62] Rappelons que nous excluons la période de gestion de la crise financière aux caractéristiques spécifiques.

[63] *« Individual user choice is one of the most distinctively Blairite strands of the welfare reform programme »* (Needham, 2008 - citation, p.190).

[64] Au-delà des strictes obligations que le New Deal impose aux jeunes et aux chômeurs de longue durée (*supra*), tous les autres demandeurs de prestations doivent obligatoirement se présenter à des entretiens centrés sur l'emploi (*work focused interviews*).

2003). En particulier, le WFTC apparaît directement inspiré de l'Earned Income Tax Credit (EITC). A un moindre degré, on peut considérer que le New Deal reprend certaines modalités du TANF (Temporary Assistance for Needy Families). Plus largement, on retrouve dans le discours du New Labour des valeurs présentes dans les politiques menées outre-Atlantique : le lien entre droits et responsabilités, la conditionnalité des prestations sociales à un engagement dans les mesures de recherche d'emploi ou d'accès à l'emploi, y compris sous forme de travail non rémunéré, l'option pour des prestations sous conditions de ressources…

Cette influence est incontestable, mais, comme le montre bien Claire Annesley, elle se combine avec une adhésion au thème de la lutte contre l'exclusion sociale alors promu par l'Union européenne[65]. En signant le traité d'Amsterdam en 1997, le nouveau gouvernement travailliste abandonne la clause d'*opting out* à l'égard de la politique sociale qu'avait exigée Margaret Thatcher lors de la négociation du traité de Maastricht en 1992[66].

Le Royaume-Uni adhère aux politiques actives de l'emploi, d'inspiration scandinave, qui privilégient certes l'accès à l'emploi, mais plus au moyen de mesures d'appui et d'incitation que par des contraintes et des sanctions. De même, si l'accent y est mis sur la flexibilité du marché du travail, il s'accompagne d'objectifs portant sur la qualité de l'emploi.

En sens inverse, les options de politique sociale du New Labour ont influé sur l'inflexion des politiques européennes, par exemple dans le sens du « making work pay ».

Le diagnostic est donc plutôt celui d'une tension contradictoire entre les deux logiques dans le cadre d'une proximité intellectuelle dominante avec les problématiques des démocrates aux États-Unis qui sont transférées mais reformulées dans un vocabulaire euro-compatible.

c) Thatcher-Blair : rupture ou continuité ?

Un débat se développe au Royaume-Uni sur l'appréciation de la politique du New Labour à partir de 1997 relativement à celle menée par les conservateurs depuis 1979 : s'agit-il réellement d'une « troisième voie » ou assiste-t-on à la consolidation d'un *« liberal consensus »*[67]. Le diagnostic est différent selon que l'on s'intéresse au contenu des politiques mises en œuvre ou que l'on met en débat leur fonction systémique.

Les objectifs explicites et les dispositifs

[65] Dans le même sens : Dobrowolsky, Lister, 2008.

[66] Quant à l'influence qu'a pu exercer sur la politique sociale du Royaume-Uni l'appartenance à la Communauté européenne, il est instructif de rappeler un paradoxe initial (Holmwood, 2000). Alors que l'on pouvait supposer que l'adhésion allait favoriser un rapprochement des politiques sociales qui était déjà à l'œuvre entre les anciens membres, c'est l'inverse qui est observé. En 1973, le Welfare State est plus développé au Royaume-Uni que chez ses principaux concurrents continentaux. En revanche, la situation économique est médiocre avec un écart de productivité élevé relativement à ces concurrents. Progressivement, les gouvernements adoptent une stratégie de compétitivité fondée sur les bas coûts salariaux et la dérégulation du marché du travail. Ceci implique une inflexion vers une protection sociale résiduelle qui, à ce moment seulement, commence à s'inspirer du modèle des États-Unis en s'écartant tout à la fois de Beveridge et des modèles scandinaves et corporatistes.

[67] Voir notamment: Brewer *et al.*, 2002 ; Greer, Symon, 2014 ; Hills, 1998a ; Hirsch, Miller, 2004; Oude Nijhuis, 2016; Seeleib-Kaiser *et al.*, 2012; Taylor-Gooby, 2001.

Sous cet aspect, il existe au moins deux éléments de continuité.

- En premier lieu, la politique de privatisation indirecte a été poursuivie, d'une part, au sein du National Health Service par le recours à des prestataires et à des investisseurs privés, d'autre part, dans le système de retraites en donnant un cadre fiscalement privilégié à une épargne-retraite individualisée.
- En deuxième lieu, le mouvement de transfert aux dépens des prestations universelles vers les prestations sous conditions de ressources s'est poursuivi alors que, fidèle à Beveridge, la doctrine traditionnelle du Labour Party était hostile à ces dernières. La justification apportée est la concentration des prestations, à moindre coût budgétaire, sur les catégories jugées prioritaires.

En revanche, la rupture est nette sur deux points.

- En premier lieu, la priorité donnée à la lutte contre la pauvreté, avec des résultats positifs pour les catégories concernées, contribue à un arrêt, peut-être à une légère inflexion, du brutal mouvement d'amplification des inégalités engendré par la politique des précédents gouvernements conservateurs.
- En deuxième lieu, aidé par une bonne conjoncture économique, le gouvernement travailliste accroît les dépenses sociales dans deux directions principales : d'une part, le budget du National Health Service, d'autre part, le niveau les prestations sociales conditionnées à l'emploi (*in-work benefits*).

« Market workfare » ?

L'appréciation de la nature du « welfare to work » est plus complexe. Certes, il existe des analogies avec le workfare des États-Unis sous la forme d'un ensemble d'obligations à la recherche active d'emploi et à l'acceptation d'emplois unilatéralement définis comme convenables sous la menace d'une réduction, d'une suspension ou d'une suppression des prestations sociales. Cependant, alors que la politique des gouvernements conservateurs était dominée par le couple obligations-sanctions, cette dimension, toujours présente dans la politique du gouvernement travailliste, y est accompagnée d'une offre diversifiée de services intégrés dans une politique active du marché du travail conforme au modèle de l'Union européenne. Les différents programmes « New Deal » illustrent une démarche qui propose des formes diversifiées d'appui à l'accès à l'emploi, mais avec peu d'exigences sur la qualité de l'emploi.

Il est alors possible d'adopter une autre lecture de la fonction exercée par ces politiques (Grover, Stewart, 1999 ; Grover, 2005). Le gouvernement a pour objectif prioritaire la reprise d'une croissance non-inflationniste. Il prend en compte les enseignements du très influent Richard Layard : le chômage n'est un facteur de lutte contre l'inflation que s'il frappe des individus employables cherchant activement un emploi et, de ce fait, exerçant une concurrence effective avec les personnes en emploi, donc une pression sur les salaires. Les personnes éloignées du marché du travail, chômeurs de longue durée et *a fortiori* inactifs, ne jouent pas ce rôle. Il faut donc mobiliser l'armée de réserve, non par la contrainte mais par des mécanismes de marché (*market workfare*).

Les personnes faiblement qualifiées doivent devenir « employables » aux yeux des employeurs, ce qui est recherché d'une part par les programmes de New Deal en direction non seulement des chômeurs mais aussi de certaines catégories d'inactifs (mères célibataires, victimes d'incapacités partielles…), d'autre part, en abaissant leur salaire de réservation pour favoriser leur embauche. Telle est la fonction

des *in-work benefits* qui compensent la faiblesse des salaires pour les bas niveaux de qualification. Dans cette perspective, le New Labour aurait amplifié la politique des gouvernements conservateurs en intensifiant les mesures de politique active de l'emploi, en élargissant leur champ d'application à certaines catégories d'inactifs et en augmentant le niveau des bénéfices sous condition d'emploi.

Il est compréhensible que la complexité du panorama ait engendré, pendant les années 2000, des diagnostics contradictoires sur l'existence d'une continuité, voire l'émergence d'un consensus bipartisan en matière de politique sociale.

« Liberal consensus »?

Peter Taylor-Goody ne soutient pas la thèse de la continuité entre les politiques sociales de Margaret Thatcher et de Tony Blair, mais celle de l'émergence en ce domaine d'un nouveau « consensus libéral » après les affrontements qui ont marqué la période thatchérienne (Taylor-Gooby, 2001). Au terme d'une enquête menée entre 2004 et 2006 auprès de 80 parlementaires, Hugh Bochel et Andrew Defty proposent un diagnostic plus complexe (Bochel, Defty, 2007). Après l'arrivée, en 2005, de David Cameron à la tête du parti conservateur, des convergences apparaissent avec la politique menée par Tony Blair : le refus de tout alourdissement de la fiscalité pour financer la politique sociale, l'acceptation d'un certain degré de privatisation des fournisseurs de services, un ciblage des prestations associé à la lutte contre la pauvreté (*means testing*), l'accent sur une politique active d'accès ou de retour à l'emploi. Mais ces tendances sont génératrices de conflits internes au sein des deux partis. Chez les travaillistes, des révoltes se multiplient émanant du camp des partisans des priorités traditionnelles : l'extension d'un Welfare State à prestations universelles, le renforcement de sa fonction redistributrice, le refus de la présence du secteur privé lucratif. Elles contraignent le gouvernement à de nombreuses concessions au cours des débats parlementaires. Chez les conservateurs, les préoccupations « sociales » de David Cameron (« un conservatisme moderne et compassionnel ») se heurtent à l'opposition des partisans d'une ligne thatchérienne où le welfare est réduit à un filet de sécurité minimum pour les populations les plus défavorisées. Les tendances vers un consensus entre les équipes dirigeantes déplaceraient donc le conflit au sein des deux partis sans le faire disparaître. Les évolutions intervenues après 2010 (*infra* point 6) montreront la fragilité d'éventuelles tendances à la convergence.

d) Pauvreté et inégalités

La priorité donnée à la lutte contre la pauvreté et le silence sur la lutte contre les inégalités dans le programme électoral du New Labour en 1997 avaient engendré une interrogation sur la signification de l'apparent abandon d'un thème fondateur dans l'histoire des travaillistes (*supra*). Un ouvrage a été consacré au bilan des dix premières années du gouvernement dans ces deux domaines (Hills *et al.*, 2009).

Les succès sont indiscutables quoique d'ampleur limitée quant à la réduction de la pauvreté pour les deux catégories retenues au départ comme prioritaires : les enfants et les retraités. En revanche, le taux global de pauvreté n'a que faiblement diminué. Sur le plan des inégalités, les résultats mesurés par les différents spécialistes sont hétérogènes.

- Pour les revenus, la tendance de la période Thatcher à une forte augmentation des inégalités a été interrompue, sauf pour les deux déciles extrêmes où elle s'est poursuivie, provoquant ainsi une légère hausse du coefficient de Gini. De ce fait, l'inégalité des patrimoines a augmenté.

- Si les inégalités en matière de santé se sont maintenues, celles dans le domaine de l'éducation ont diminué.
- Bien qu'ils demeurent toujours importants, les écarts aux dépens des femmes, de certains groupes ethniques et des zones défavorisées se sont réduits.

Après-coup, ces auteurs concluent à « une histoire complexe et nuancée, mais qui indique un mouvement vers une société plus égale sous plusieurs aspects importants »[68].

* * *

Comme nous l'avons mentionné, Tony Blair estime en 1997 qu'il n'y a pas eu de réexamen global du Welfare State depuis Beveridge et que les transformations des conditions économiques, sociales et démographiques rendent nécessaire l'adoption de nouvelles perspectives. Il est utile d'identifier les constantes et les différences entre les modèles de Welfare State proposés par William Beveridge et par Tony Blair.

- Pour Beveridge, le plein emploi constitue une condition indispensable à la mise en œuvre du Welfare State et sa réalisation relève essentiellement de la politique économique du gouvernement. A l'égard de l'emploi, si Blair préfère utiliser l'objectif d'« opportunités pour tous », il s'agit aussi d'une obligation pour toutes les personnes aptes au travail. La réalisation du plein emploi implique l'affirmation d'une responsabilité comportementale des individus dans ce domaine avec l'appui d'une politique active de l'emploi. En revanche, dans un contexte de globalisation, la politique économique est commandée par un objectif de stabilité et de compétitivité.
- Beveridge est un adversaire résolu des prestations sous conditions de ressources, génératrices à ses yeux de stigmatisation et d'effets pervers. Au nom de l'efficacité dans l'objectif prioritaire de lutte contre la pauvreté avec des ressources budgétaires limitées, le gouvernement du New Labour privilégie, au contraire, les prestations sous conditions de ressource (*means-tested*) qui sont ciblées sur les populations les plus fragiles et qui sont soumises à des « conditions de comportement ».
- Les rapports entre public et privé sont conçus de manière différente. Si Beveridge préconise des prestations universelles, il n'y voit qu'un filet minimum de sécurité pour laisser à la responsabilité individuelle les choix en matière d'assurance complémentaire non-publique, de préférence de type mutualiste. Pour Blair, le choix public/privé se situe au niveau des prestataires. Derrière le discours sur le partenariat émerge la conviction que la concurrence avec le privé constitue un moyen d'accroître l'efficacité du service public. Il s'y ajoute le thème du libre choix du citoyen-consommateur, libre choix qui, pour Beveridge, est certes essentiel, mais s'exerce hors du Welfare State.

Les différences entre les projets de Beveridge et de Blair ne sont donc pas la simple conséquence des transformations économiques, sociales et démographiques intervenues en un demi-siècle. Elles reflètent des conceptions différentes du fonctionnement social qui, paradoxalement, opposent le libéral convaincu qu'était Beveridge à un partisan de la « troisième voie » post social-démocrate.

[68] *«a complex and nuanced story, but one which indicated a shift towards a more equal society in several important aspects »* (Lupton *et al.*, 2016, p.1)

6. Réforme structurelle et austérité (2010-2024)

Si des interrogations pouvaient légitimement s'exprimer au cours de la période antérieure quant à une convergence bipartisane sur la conception du Welfare State, le retour des conservateurs au pouvoir dissipe toute illusion en la matière. Alors que pendant la récession économique de 2008-2009, les dépenses de prestations sociales augmentent en jouant leur rôle classique de stabilisateur automatique, le changement de majorité politique entraîne une rapide inflexion. Une conception minimaliste du Welfare State s'impose dans un contexte économique et politique particulièrement accidenté (6.1). Elle se traduit immédiatement par une réduction brutale et inégalitaire des prestations sociales au nom d'une nécessaire austérité budgétaire (6.2). Elle conduit ensuite à une simplification drastique du système de prestations sociales pour la population d'âge actif avec la création de l'Universal Credit (6.3). La pandémie du Covid-19 entraîne un retour massif mais provisoire vers des mesures classiques de soutien aux plus défavorisés (6.4).

6.1. Une stratégie globale dans un contexte accidenté

Les chocs subis par l'économie britannique créent un contexte initialement favorable à la mise en œuvre d'une nouvelle doctrine sociale élaborée au sein du parti conservateur.

a) Une succession de chocs économiques et politiques

Lorsque le gouvernement de coalition entre conservateurs et libéraux arrive au pouvoir en 2010, il doit d'abord gérer les conditions de sortie de la crise financière. Elle a entraîné une chute du PIB de 4,6 % en 2009 avec une forte croissance du déficit et de l'endettement publics qui servira d'argument principal pour justifier les coupes initiales dans la protection sociale. En juin 2016, un referendum approuve le Brexit. La longue négociation de ses modalités ne permet une sortie définitive que le 31 janvier 2020. Aucune contrainte des règles européennes ne pèse désormais sur la réforme du Welfare State. En 2020 et 2021, le Royaume-Uni est frappé par la pandémie du Covid-19 qui exige un recours massif à des mesures de protection sociale. Il en est de même en 2022 et 2023 avec l'explosion de l'inflation et la crise du coût de la vie.

Pendant cette période, cinq premiers ministres se succèdent à la suite d'échecs politiques accompagnés de conflits internes au sein du parti conservateur qui gouverne sans les libéraux à partir de 2015. L'analyse des aspects structurels des réformes engagées pendant la période n'est possible qu'en tenant compte de ce contexte particulièrement agité.

b) Une doctrine sociale renouvelée

Leader, de 2001 à 2003, du parti conservateur alors dans l'opposition, Iain Duncan Smith crée en 2004 le *Center for Social Justice (CSJ),* think tank au sein duquel il préside le *Social Justice Policy Group (SJPG)*. Ce groupe mandaté par le parti conservateur publie deux rapports, *Breakdown Britain* en 2006 et *Breakthrough Britain* en 2007, qui redéfinissent les options du parti en matière de politique sociale (SJPG, 2006 et 2007). Les deux rapports proposent un diagnostic et une stratégie. Les propositions sont reprises de manière plus approfondie dans un troisième document préparé, toujours au sein du CSJ, par

un groupe de travail sur la dépendance économique ; le document est préfacé par Iain Duncan Smith (CSJ, 2009).

Le point de départ réside dans une identification des cinq chemins (*paths*) qui conduisent vers la pauvreté : les ruptures familiales avec l'absence d'un père, l'échec scolaire, l'endettement, l'absence de travail (rémunéré) qui engendre la dépendance économique, les addictions aux drogues ou à l'alcool. La conjonction de ces phénomènes interdépendants engendre l'apparition d'une *underclass*, notion qui se rapproche de celle de sous-prolétariat. Si les auteurs emploient le terme de « chemins » et non de « causes » de la pauvreté, leurs préconisations de politique sociale se limitent à la lutte contre ces phénomènes sans que ne soient jamais envisagées des causes structurelles, économiques ou sociales, qui pourraient être génératrices de ces « chemins ».

Quant aux responsabilités dans la lutte contre la pauvreté, les rapports écartent « la vision traditionnelle du laissez-faire » selon laquelle la pauvreté ne serait que le produit de choix personnels erronés dont il conviendrait de laisser les victimes subir les conséquences. L'État a une responsabilité, celle d'aider par des incitations les individus à faire les bons choix[69]. Il s'agit, en particulier d'éliminer dans le système de prestations sociales tout ce qui pousse à la *welfare dependency*. Si l'État a un rôle à jouer, ce rôle est limité. La priorité doit être donnée au développement de la *welfare society* avec ses deux composantes. D'une part, la famille fondée sur le mariage, lieu privilégié de solidarité que l'État doit encourager par le jeu des impôts et des prestations sociales. D'autre part, le tiers-secteur des organisations de solidarité auquel doit être attribué un rôle central et qui doit être « libéré de contraintes non nécessaires »[70].
En tant que ministre chargé du travail et des pensions de 2010 à 2016, Iain Duncan Smith assure la mise en œuvre de ces préconisations.

c) Un contexte initialement favorable aux réformes

Tom O'Grady met en évidence un retournement de l'opinion publique à l'égard du Welfare State à partir du milieu de la décennie 1990 (O'Grady, 2022)[71]. Le retournement est principalement provoqué par une action massive des media. Ils dénoncent les tricheurs qui profitent du système pour financer leur oisiveté ou pour couvrir des activités non-déclarées. Les changements de l'opinion sont à la fois les conséquences puis les moteurs des positions prises par les partis politiques. Si le discours critique est traditionnel chez les conservateurs depuis Margaret Thatcher[72], le New Labour de Tony Blair y contribue ensuite sur un autre registre (*supra*). Il préconise la sortie de la dépendance à l'égard du welfare par l'accès, fortement stimulé, à un emploi rémunérateur. Une suspicion est créée à l'égard de celles et ceux qui ne s'engagent pas activement dans cette démarche. Le gouvernement travailliste affiche la lutte contre la fraude comme l'une des priorités de sa politique ; il favorise ainsi la diffusion de la thèse de l'ampleur de cette fraude.

[69] Iain Duncan Smith souligne les responsabilités des individus sur leur état de pauvreté ; elles sont au cœur des solutions proposées: *« At the heart of these solutions is the recognition that the nature of the life you lead and the choices you make have a significant bearing on whether you live in poverty »* (Au cœur de ces solutions figure la reconnaissance que la nature de la vie que vous menez et des choix que vous faites ont un rapport significatif avec le fait que vous viviez dans la pauvreté) (CSJ, 2009, p.4).

[70] Iain Duncan Smith insiste sur la centralité du volontarisme et de la philanthropie dans la construction d'une société britannique plus juste et meilleure (*« recognise the centrality of volunteering and philanthropy in building a fairer and better Britain »*), (SJPG, 2006, p.10).

[71] Voir aussi dans le même sens : Deeming, 2015 ; Dufty, 2016.

[72] Les conservateurs aiment à opposer « la majorité qui travaille durement à la minorité qui vit des prestations » (*hard working majority versus minority living on benefits*).

En 2010, de nettes majorités se dégagent dans les études d'opinion sur des questions significatives : l'indemnisation du chômage encourage l'oisiveté ; la fraude est massive ; la majorité des bénéficiaires ne méritent pas l'aide qu'ils reçoivent…

De ce fait, les coupes brutales dans les prestations adoptées à partir de 2010 obtiennent un soutien majoritaire dans l'opinion jusqu'au milieu de la décennie. Elles ne font pas l'objet d'une opposition vigoureuse de la part de l'opposition travailliste. Les tendances s'inversent progressivement avec la prise de conscience de l'impact de ces mesures qui touchent une fraction croissante de la population et qui entraînent une rapide augmentation de certaines manifestations extrêmes : grande pauvreté, sans domiciles, recours aux banques alimentaires… En 2015, Jeremy Corbyn est porté à la tête du parti travailliste qui dès lors dénonce la politique sociale du gouvernement. Ce dernier a toutefois bénéficié pendant une demi-décennie d'un contexte lui permettant d'obtenir un appui de l'opinion pour imposer de sévères restrictions.

6.2. Une austérité inégalitaire

Le gouvernement donne la priorité à la réduction du déficit budgétaire et, pour y parvenir, à la réduction des dépenses, non à l'augmentation des recettes fiscales. Cependant, il adopte, en matière de prestations sociales, des politiques contrastées : les retraités bénéficient d'un régime de faveur ce qui amplifie les coupes imposées à ceux des bénéficiaires qui appartiennent à la population d'âge actif et à leurs familles[73].

a) Des retraités privilégiés

Dès 2010, le gouvernement adopte un nouveau mécanisme de revalorisation annuelle des pensions de retraite d'État. Le taux utilisé sera le plus élevé entre le taux d'inflation et le taux de croissance du salaire moyen avec un minimum de 2,5 %, d'où sa dénomination de *triple lock* (triple verrou). Ainsi, entre avril 2011 et avril 2024, la valeur réelle de la pension augmente de 16 %. Entre 2007-2008 et 2024-2025, la part du PIB consacrée aux pensions de retraite passe de 3,7 à 5,0 %. Les retraités votent beaucoup et ils votent majoritairement en faveur des conservateurs. Peut-être est-ce l'explication d'un traitement de faveur qui contraste, en période d'austérité budgétaire, avec la sévérité du traitement qui s'applique à la population d'âge actif[74].

b) Des restrictions sévères pour la population d'âge actif

Puisque les retraités bénéficient d'un régime privilégié, les sacrifices sont supportés par la population d'âge actif. À cette fin, sont multipliées des réformes partielles étalées dans le temps. Elles combinent une réduction du niveau des prestations sociales et un durcissement des conditions d'éligibilité.

En ce qui concerne les prestations, plusieurs mécanismes de diminution des niveaux sont utilisés qu'il est impossible de présenter en détail. Nous mentionnons les principaux.

[73] Pour une synthèse sur la période 2010-2024 voir Brewer, Clegg, 2024. Pour des analyses détaillées par types de prestations : Bochel *et al.* (2016) ; Hills, 2015 ; Lupton *et al.* (2016).

[74] Remarquons que les travaillistes n'ont à ce jour pas remis en cause cette règle.

- L'ajustement annuel du niveau des prestations en fonction de l'augmentation des prix est opéré, dans un premier temps, sur la base d'un indice des prix à la consommation nettement moins favorable que celui utilisé dans le passé. Dans un deuxième temps, de 2012-2013 à 2014-2015, le taux annuel nominal de réévaluation est limité à 1 %. Enfin, dans un troisième temps, en 2016, un gel du montant nominal des prestations est imposé pour une période de quatre ans alors que la perspective du Brexit a pour conséquence d'accélérer l'inflation. Ainsi, par exemple, en avril 2024, le taux de base de l'indemnisation du chômage (Unemployment Benefit) ne correspond plus qu'à 13,8 % du salaire moyen.
- En 2013, le gouvernement met en œuvre le « Benefit Cap » c'est-à-dire le montant maximum que peut percevoir un ménage pendant une année en additionnant toutes les prestations auxquelles il est éligible (Grover, 2020).
- En 2014, le gouvernement introduit le « Welfare Cap » c'est-à-dire la fixation dans chaque budget annuel du montant maximum que le gouvernement peut consacrer aux dépenses pour le Welfare, à l'exclusion de l'indemnisation du chômage et des pensions de retraite (Keep, 2025).
- En 2017, le gouvernement crée la « Two Child Limit » (Ghelani, Tonutti, 2017 ; Hobson, 2022 ; Reader *et al.*, 2023) : les prestations et crédits d'impôt sous conditions de ressources (par exemple, le Child Credit ou l'Universal Credit – voir *infra*) et les crédits d'impôt ne sont versés que pour les deux premiers enfants[75].

En ce qui concerne les conditions d'éligibilité, plusieurs restrictions sont introduites.

- Les allocations familiales (Child Benefit), jusqu'alors universelles, deviennent sous conditions de ressources.
- Les prestations pour les personnes sans emploi sont conditionnées à une recherche d'emploi d'au moins 35 heures par semaine avec une réduction des exigences possibles quant aux critères d'un emploi convenable.
- Les personnes dans un emploi à temps partiel ou à bas salaire sont tenus à une recherche d'un autre emploi pour améliorer leur situation.

En conséquence, entre 2007-2008 et 2024-2025, les dépenses d'allocation et les crédits d'impôt pour les ménages d'âge actif et leurs enfants, sont passées de 2,8 à 1,9 % du PIB soit une réduction d'environ un tiers. Les restrictions ont fortement touché les ménages à bas revenus : depuis 2010, les ménages du premier quintile ont perdu 14 % de leurs revenus. Parmi eux, les principales victimes sont les familles nombreuses.

En 2018, un rapport des Nations Unies sur l'« extrême pauvreté et les droits de l'homme » porte l'appréciation suivante : « Il pourrait sembler à certains observateurs que le ministère du Travail et des Pensions a été chargé de concevoir une version numérisée et aseptisée de la workhouse du dix-neuvième siècle rendue infâme par Charles Dickens »[76].

En 1979, Ian Duncan Smith préfaçait le rapport du Centre for Social Justice (voir *supra*) qui présentait des propositions au parti conservateur pour un nouveau système de prestations. Ce texte contenait

[75] La limitation de s'applique pas aux allocations familiales (Child Benefit).

[76] *« It might seem to some observers that the Departmemnt of Work and Pensions has been tasked with designing a digital and sanitised version of the nineteenth century workhouse, made infamous by Charles Dickens »*, Report of the Special Rapporteur on Extreme Poverty and Human Rights on His Visit to the United Kingdom, United Nations Report, 2018, p.4-5 (cité par O'Grady, 2022)

l'affirmation suivante : « Nombreux sont ceux qui pensent que la réponse à des dépenses de welfare insoutenables est d'introduire des règles plus sévères pour la perception de prestations et d'en réduire la générosité pour certains demandeurs. Cependant cette approche n'a jamais fonctionné »[77]. Le même Iain Duncan Smith, en tant que ministre chargé du travail et des pensions de 2010 à 2016, ne semble pas en avoir convaincu les autres membres du gouvernement.

6.3. La mise en place de l'Universal Credit

Dès son arrivée au pouvoir, le gouvernement de coalition entre conservateurs et libéraux annonce sa décision de transformer radicalement les prestations sociales (DWP, 2010 ; Freyssinet, 2018b ; Gonthier, 2017). La mise en œuvre de l'Universal Credit constitue la principale réforme structurelle de la période.

a) L'argumentation

Un projet d'unification des dispositifs de garanties de revenu pour les personnes d'âge actif a été présenté en 2009 dans le rapport du Center for Social Justice (*supra*). L'argumentation centrale (CSJ, 2009) repose sur l'urgence de lutter contre la dépendance à l'égard de la protection sociale qui serait engendrée par la multiplicité des prestations et des crédits d'impôt partiellement cumulables. Soumis à des conditions de ressources, ces dispositifs auraient pour effet de rendre nul ou négligeable le gain financier qui résulterait d'une reprise d'activité à temps partiel ou d'un accroissement de la durée du travail. Ainsi les bénéficiaires se trouvent-ils piégés dans une position de chômage ou d'inactivité qui est la condition de leur plein accès aux prestations. Le problème ne résulte donc pas de l'existence de garanties de revenu pour les personnes sans emploi, mais du gain marginal très faible, voire nul, qui serait associé pour elles à l'exercice d'un emploi à bas salaire.

Les auteurs du rapport soulignent que, par sa complexité, le système a aussi un effet pervers : l'incertitude dans laquelle se trouvent les individus à l'égard de leurs droits, la multiplicité des démarches, des formalités et des contrôles qui leur sont imposés engendrent un faible taux de recours à certaines prestations, en particulier pour les catégories de population les moins à même de maîtriser les règles et les procédures. Grâce à la simplification il est possible tout à la fois renforcer les incitations au travail et de lutter contre le non-recours des plus démunis.

b) L'architecture du nouveau système

Adopté en 2012 dans le cadre d'une loi sur la réforme de la protection sociale (Welfare Reform Act), l'Universal Credit (UC) constitue un système intégré de prestations sociales sous conditions de ressources pour les personnes d'âge actif qu'elles soient en emploi ou sans emploi. Il s'agit toujours d'une allocation différentielle en référence à un revenu garanti qui est calculé en fonction des caractéristiques des ménages : nombre d'enfants, degré éventuel d'inaptitude, frais de logement, frais de garde. Il remplace six des dispositifs existants[78].

[77] « For many, the answer to unsustainable welfare bills is to introduce ever tighter rules for receipt of benefits, and to cut generosity for some claimants. However, this approach has never worked » (CSJ, 2009, p16).

[78] Voir *supra* (points 3, 4 et 5) pour une présentation plus détaillée de ces dispositifs et de leur date de création.

- Une prestation universelle : l'allocation logement (Housing Benefit).
- Trois prestations pour les personnes hors travail (Out of Work Benefits) :
  - L'allocation chômage non-contributive (Jobseeker's Allowance).
  - L'allocation d'emploi et de soutien (Employment and Support Allowance) versée aux personnes en incapacité de travail.
  - L'allocation d'aide au revenu (Income support) versée aux personnes non-éligibles aux deux prestations précédentes lorsqu'elles sont dispensées de recherche d'emploi et travaillent moins de 16 heures par semaine.
- Deux prestations pour les personnes au travail (In Work Benefits) :
  - Le crédit d'impôt pour activité professionnelle (Working Tax Credit) accordé au-delà d'un minimum d'heures de travail hebdomadaires : 16 ou 30 heures selon l'âge et la composition du ménage.
  - Le crédit d'impôt pour enfant (Child Tax Credit) pour les parents d'enfants scolarisés.

Pour assurer l'incitation au travail, les prestations ne sont réduites que de 65 % des gains qui résultent d'un accroissement des revenus du travail. Cette réduction de la prestation ne commence qu'à partir d'un seuil minimum appelé « work allowance »[79]. Dans le même objectif d'incitation au travail, plusieurs niveaux d'engagement (*claimant commitment*) sont définis pour différentes catégories de bénéficiaires de prestations avec des exigences de comportement[80] ; les contrôles et les sanctions financières sont renforcés en cas de non-respect. Il est supposé que le taux de recours augmentera du fait de la simplification. Malgré ce dernier effet, l'impact global sur le budget de l'État devrait être positif grâce à l'accroissement de l'offre de travail, à la réduction des coûts de gestion et à la meilleure détection des fraudes.

c) La mise en œuvre

La mise en place de l'UC se heurte à des difficultés aiguës.

- En premier lieu, la complexité et le coût du système informatique ont été considérablement sous-évalués. La montée en régime accumule les retards (Timmins, 2016). Sa généralisation, initialement prévue en 2017, est repoussée à plusieurs reprises ; elle est aujourd'hui attendue en 2028. L'UC devrait à cette date couvrir sept millions de ménages.
- En deuxième lieu, la période de transition voit s'accumuler les risques d'erreur et les retards ou trop-perçus dans les versements de prestations.
- Enfin, depuis son adoption, le dispositif a été victime des réductions de droits qui ont été appliquées à l'ensemble des prestations sociales dans le cadre des restrictions budgétaires (*supra* 6.1).

[79] L'intensité de l'incitation au travail peut donc être modulée en jouant sur les deux paramètres : niveau de départ et taux de la réduction de la prestation différentielle en cas d'augmentation des revenus du travail.

[80] Dans le cas général, il est prévu que les bénéficiaires doivent consacrer 35 heures par semaine à la recherche d'emploi.

Sans détailler ici les multiples modifications apportées au régime depuis sa création, des travaux récents permettent de faire le point sur ses principaux impacts tels qu'ils sont mesurés au début de la décennie 2020 (Bozio, Sultan Parraud, 2021 ; Clegg, 2024 ; Parkes, Wilkes, 2023).

- En premier lieu, les obligations de comportement (*compliance*) ont été généralisées et s'appliquent à toute la population sans emploi ou sous-employée[81]. Les exigences sont durcies (par exemple, le temps consacré à la recherche d'emploi ou la baisse des critères sur l'offre d'emploi qui doit être acceptée). Des sanctions peuvent être appliquées au moindre manquement, par exemple, l'absence à un rendez-vous.
- En deuxième lieu, l'UC a engendré un mouvement complexe de gagnants et de perdants relativement à la situation antérieure. De ce fait, il a modifié la composition des populations les plus pauvres sans améliorer le revenu de cette catégorie. Globalement, il y a eu une perte de revenu dans le bas de la répartition (1er décile).
- En troisième lieu, le taux de remplacement des prestations hors-emploi relativement au salaire masculin moyen est resté à un niveau très faible : 12,5 % en 2024 contre 20 % en 1971. La *Joseph Rowntree Foundation* calcule un coût de couverture des besoins essentiels[82]. Pour 2023/2024, ce minimum par semaine pour une personne isolée est de £120 et pour un couple de £200 alors que les taux respectifs de l'UC sont de £85 et £133 (JRF-TT, 2024). Cet écart engendre des barrières à l'obtention d'un emploi (Porter, Johnson-Hunter, 2023) : l'obsession quotidienne de satisfaire les besoins essentiels est vécue dans un contexte d'accumulation de dettes et d'impayés ; il n'est pas possible de couvrir les coûts de la recherche d'emploi (transports, garde d'enfants, vêtements décents, utilisation d'un ordinateur…).
- En quatrième lieu, les familles nombreuses sont frappées par l'introduction en 2015 d'une limite dans le nombre d'enfants pris en compte pour majorer l'UC. A partir du 6 avril 2017, seuls les deux premiers enfants ouvrent droit à un supplément alors que c'était auparavant le cas pour tous les enfants. Cette mesure relève d'une politique de limitation du volume global de prestations sous conditions de ressources dont peut bénéficier un ménage, déjà amorcée en 2013 par l'introduction du *benefit cap* (*supra* 6.1). L'impact est progressif au rythme des nouvelles naissances. Il est particulièrement fort dans les communautés qui traditionnellement ont des familles nombreuses c'est-à-dire en fonction des groupes ethniques. La mesure entraîne une augmentation du taux de pauvreté des enfants (Hobson, 2022).

Sans mettre en cause le principe d'unification des prestations sous conditions de ressources, de nombreuses critiques se sont développées pour mettre en évidence les conséquences régressives des modalités de mise en œuvre de l'UC dès lors qu'elle s'est opérée dans un contexte d'une rigoureuse austérité budgétaire (par exemple : Clegg, 2024 ; Parkes, Wilkes, 2023 ; Unite, 2019).

6.4. Les crises et le retour éphémère d'un « généreux » Welfare State

Deux crises successives créent un risque d'augmentation massive de la pauvreté : celle provoquée en 2020-2021 par la pandémie du Covid-19 et celle engendrée, à la suite de l'invasion de l'Ukraine, par l'explosion du taux d'inflation en 2022-2023. Dans les deux cas, des dépenses massives sont engagées

[81] Le sous-emploi correspond à moins de 15 heures de travail par semaine pour une personne seule et moins de 24 heures pour un couple.

[82] Il ne s'agit pas d'un revenu minimum décent permettant une insertion sociale normale, mais d'une couverture des seuls besoins jugés essentiels.

avec une combinaison différente entre deux types de prestations selon qu'elles visent à garantir contre une perte de revenu ou sont soumises à des conditions de ressources.

a) La pandémie du Covid-19

La pandémie provoque une rupture avec la politique d'austérité budgétaire menée depuis 2010. Dès mars 2020, le gouvernement affiche une politique du « quoiqu'il en coûte ». Trois types de mesures sont adoptées (Bradshaw *et al.*, 2021 ; Brewer *et al.*, 2021 ; Freyssinet, 2021). Les deux premiers groupes de dispositifs, à savoir les dépenses publiques directes d'investissemment et les aides aux entreprises, sont classiquement utilisés face à une récession. En revanche, un troisième groupe de mesures, centrées sur la compensation des baisses de revenus du travail, sont originales dans le contexte britannique. Elles concernent directement les ménages pour lesquels l'impact des fermetures obligatoires d'entreprises et du confinement des personnes crée une menace de réduction brutale de leurs revenus.

- Avec le Coronavirus Job Retention Scheme (Dispositif de conservation de l'emploi), l'État rembourse 80 % du salaire aux entreprises qui placent leurs salariés en chômage temporaire (*furlough*) tout en maintenant les contrats de travail. L'utilisation du dispositif relève de la seule décision des entreprises, de même que la prise en charge par elles de tout ou partie des 20 % non remboursés par l'État.
- Le Self-Employment Income Support Scheme (Dispositif de soutien au revenu des indépendants) assure une garantie de 80 % des revenus antérieurs moyens en cas de déclaration d'une perte de revenu. L'accès au droit est conditionné par des seuils minima et maxima. Le dispositif bénéficie pour partie à des pseudo-indépendants qui sont souvent dans une situation d'indépendance fictive imposée par l'entreprise qui fait appel à leurs services.

En parallèle, des mesures d'augmentation ou d'élargissement sont adoptées pour diverses prestations sociales selon trois modalités principales.

- Le revenu minimum garanti (Universal Credit – voir *supra*) ainsi que l'allocation chômage contributive voient leur montant temporairement augmenté de 20 livres par semaine, soit 27 %.
- Le montant maximum de l'allocation logement (Local Housing Allowance) est porté au niveau du trentième centile du montant des loyers pratiqués sur chaque marché local de l'immobilier.
- En cas d'atteinte par le Covid-19 ou d'isolement volontaire par précaution, l'indemnité de maladie légale (Statutory Sick Pay) est désormais payée par l'employeur dès le premier jour et non plus à partir du quatrième.

Toutes ces mesures sont prolongées à plusieurs reprises et elles sont alors modulées en fonction de l'évolution de la situation sanitaire et de de la conjoncture économique. Fin septembre 2021, en s'appuyant sur des prévisions optimistes de reprise économique[83] et d'extinction de la pandémie, le gouvernement supprime simultanément tous ces dispositifs.

b) L'inflation et la crise du coût de la vie

L'invasion de l'Ukraine en février 2022, l'augmentation des prix des produits pétroliers et des matières premières engendrent simultanément une cassure de la croissance et une explosion de l'inflation : elle atteint 7,9 % en 2022 et 6,8 % en 2023 avec une pointe de 11,1 % sur douze mois en octobre 2022. Le

[83] En octobre 2021, l'Office for Budget Responsibility prévoit un taux de croissance de 6,5 % pour 2021 et 6,0 % pour 2022.

Royaume-Uni retrouve une situation de stagflation qui lui était inconnue depuis le milieu des années 1970.

Or, d'une part, les dispositifs exceptionnels liés à la pandémie ont été fermés fin septembre 2021, d'autre part, les calendriers de fixation des garanties minima de revenus et de prestations sociales sont insensibles à une accélération de l'inflation[84]. Le gouvernement est confronté à une crise du pouvoir d'achat, surtout ressentie par les ménages à bas revenus. Face à cette évolution imprévue, il adopte une succession de « paquets » de mesures hétérogènes (Francis-Devine *et al.*, 2022 ; Freyssinet, 2022 ; Hobson *et al.*, 2022 ; Johnson *et al.*, 2022).

- Une réduction de la facture d'énergie pour tous les ménages avec un supplément pour les retraités (Winter Fuel Payment), suivie ultérieurement d'une garantie du prix de l'énergie
- Une réduction du taux d'un impôt local (Council Tax).
- Un relèvement du seuil à partir duquel sont perçues les cotisations de sécurité sociale (National Insurance).
- Des versements supplémentaires exceptionnels aux ménages percevant des prestations sous conditions de ressources.
- Enfin, le calendrier de revalorisation des prestations sociales (*supra* et note 81) joue à retardement en faveur des bénéficiaires : elles sont revalorisées de 10 % au 1er avril 2023 sur la base de l'inflation mesurée en septembre 2022. Parallèlement, le National Living Wage est revalorisé à la même date de 9,7 %.

De ce fait, la baisse du pouvoir d'achat est partiellement amortie pour les ménages les plus pauvres sans empêcher une augmentation de la pauvreté. Ainsi, les instruments du Welfare State, combinés à d'autres, ont retrouvé une de leurs fonctions traditionnelles à la fois 'sociale' (protéger les plus vulnérables contre les pertes de pouvoir d'achat) et 'économique' (contribuer au financement de la demande solvable dans les creux de conjoncture). Cette redécouverte n'a duré que le temps des crises.

6.5. Un changement de modèle

Sous certains aspects, la politique menée entre 2010 et 2024 peut apparaître comme la poursuite de tendances antérieures, d'abord celles des gouvernements conservateurs depuis Margaret Thatcher (Macbett, 2013), mais aussi, dans une certaine mesure, celles privilégiées par le New Labour au nom du « Welfare to Work ». Cependant, l'ampleur et la convergence des inflexions et des accélérations qui ont été introduites dans un contexte de sévère austérité budgétaire conduisent la majorité des experts à diagnostiquer un changement de modèle. Il est possible de distinguer quatre composantes interdépendantes dans cette mutation.

[84] Les taux annuels sont fixés pour toute l'année budgétaire allant du 1er avril au 31 mars suivant.

- En ce qui concerne les taux de salaire minimum, ils sont fixés à partir des propositions de la Low Pay Commission (LPC) qui sont établies en octobre de l'année précédente sur la base des prévisions alors disponibles. Par exemple, la LPC propose une augmentation de 6,6 % du National Living Wage en se basant sur la prévision d'un taux d'inflation sur douze mois qui, de 3,7 % au 4e trimestre 2021, reviendrait à 2,3 % à la fin de 2022.
- Les prestations sociales sont revalorisées sur la base de l'inflation constatée au mois de septembre de l'année précédente, soit 3,1 % en septembre 2021.

a) Des droits sociaux à l'assistance conditionnelle

Le Welfare State de Beveridge garantit l'existence de droits sociaux universels dont l'accès est fondé sur des contributions antérieures. Au terme de la période étudiée, ces droits contributifs financent moins de 10 % des prestations sociales. Le reste provient du financement public de prestations sous conditions de ressources. Elles sont ciblées sur une fraction des populations défavorisées qui satisfont certains critères de comportement, notamment en matière de recherche active d'emploi (Bochel, Powell, 2016 ; Lupton *et al.*, 2016). La « welfare dependency » est combattue parce qu'elle engendre la formation d'une « underclass » qui vit aux dépens de ceux qui travaillent (Taylor-Gooby, 2013 ; Daguerre, Etherington, 2014). De ce fait, des critères sévères sont mis en œuvre, comme au XIX^{e} siècle, pour distinguer entre les pauvres selon qu'ils sont méritants ou non (*deserving vs undeserving poor*).

b) De la redistribution aux inégalités

Le développement du Welfare State s'est longtemps inscrit dans un programme plus vaste de réduction des inégalités incluant notamment la fiscalité et le développement des services publics. Or, de 2010 à 2024, les réformes de la fiscalité avantagent les hauts revenus tandis que les services publics sont soumis à l'austérité budgétaire. Dans ce cadre, la composition des prestations sociales se transforme au bénéfice des retraités et aux dépens de la population d'âge actif. Les principales victimes en sont les familles avec enfants en situation de chômage ou d'emploi précaire. On observe la croissance des populations dans la grande pauvreté (*deprivation*), des sans-domicile, du recours aux banques alimentaires. Globalement, ce sont les ménages des premiers déciles de revenu dont la situation se dégrade alors que les très hauts revenus explosent. Les prestations sociales ne sont que l'une des composantes de ce mouvement régressif (Brewer *et al.*, 2022 ; Brewer *et al.*, 2024 ; Brewer, Clegg, 2024 ; Freyssinet, 2018a).

c) Du « Big state » à la « Big society »

Fidèles au principe thatchérien, les gouvernements conservateurs entendent réduire les responsabilités, donc la dimension de l'État. Au « Big state », ils opposent la « Big society », c'est-à-dire la prise en charge de la solidarité par l'ensemble des acteurs individuels et collectifs : aux côtés de l'État, dont le rôle diminue, doivent intervenir les collectivités locales, le secteur privé, lucratif ou non-lucratif, et enfin la famille légitime, lieu premier de la solidarité. En pratique, le projet n'est mis en œuvre que de façon sélective. La réduction drastique du financement des collectivités locales les contraint à réduire leurs fonctions sociales. Les activités de solidarité non-marchandes de type ONG ne reçoivent aucun appui nouveau. Enfin, comme nous venons de l'indiquer, les principales victimes de la réforme des prestations sociales sont les familles avec enfants. Le transfert de responsabilité s'opère, pour l'essentiel au bénéfice des opérateurs du secteur privé lucratif (Bochel, Powell, 2016 ; Lupton *et al.*, 2016 ; Taylor-Gooby, 2013), en particulier dans les domaines du service national de santé (*National Health Service*) et des prestations aux personnes âgées (*adult social care*).

d) Du « liberal collectivism » à la « market society »

Les auteurs emploient des vocabulaires différents pour caractériser un changement de modèle, amorcé de longue date, qui s'accélère entre 2010 et 2024. Les termes ci-dessus sont ceux employés par Damian Grimshaw et Jill Rubery pour distinguer les tendances antérieures et postérieures à 2010 (Grimshaw,

2015 ; Grimshaw, Rubery, 2012). Christopher Deeming ou Peter Taylor-Gooby parlent de « divisive welfare state » (Deeming, 2015; Taylor-Gooby, 2016). Harriet Churchill considère que l'on est passé du « Third Way social investment state » de Tony Blair à un « authoritarian neoliberal state » (Churchill, 2015) ». Anne Daguerre et David Etherington emploient les termes d'« authoritarian workfare state » (Daguerre, Ethrington, 2014). Chacun ou chacune désigne ainsi les différentes faces d'un même modèle. Il conjugue l'adhésion aux principes du libéralisme économique avec un contrôle étroit et punitif du comportement des bénéficiaires de prestations.

7. Bilan et perspectives

Depuis Beveridge, le système de protection sociale britannique a été transformé par la mise en question de plusieurs des principes fondamentaux adoptés au lendemain de la Seconde Guerre mondiale (7.1). A un premier niveau, ces évolutions peuvent être reliées à l'affrontement des stratégies des acteurs politiques et sociaux (7.2). Plus fondamentalement, il apparaît que les transformations des formes de régulation économique ont entraîné un réexamen contradictoire de la fonction du Welfare State dans la régulation sociale (7.3). Dans ce contexte, on peut s'interroger sur la nature de la politique esquissée dans le nouveau gouvernement travailliste (7.4).

7.1. Les tendances longues

Depuis le début de la présente décennie, un ensemble de travaux ont dégagé les principales évolutions intervenues à partir du modèle issu du rapport Beveridge[85]. Ils permettent de présenter un état des lieux à la veille de l'arrivée en juillet 2024 d'un gouvernement travailliste. Trois dynamiques principales sont à l'œuvre ; elles concernent le choix entre l'universalisme et le ciblage des prestations, le degré de conditionnalité qui leur est associé et la partage entre secteur public et secteur privé dans la prise en charge de la protection sociale.

a) Universalisme ou ciblage des prestations

Beveridge s'oppose radicalement aux prestations sous conditions de ressources (*means-tested*). En premier lieu, il y voit une source de contrôles intrusifs dans la vie des familles et d'une stigmatisation, trace atténuée mais encore vivante de la répulsion populaire à l'égard des Workhouses et, plus durablement, des Poor Laws. En second lieu, il souligne l'effet de désincitation au travail rémunéré qu'engendrent des prestations différentielles sous plafond de revenu. L'assistance ne doit, à ses yeux, constituer qu'une modalité résiduelle, progressivement éliminée par le plein emploi qui permet que toutes les familles soient couvertes par des droits acquis grâce à leurs contributions (ou par celles du *male breadwinner*).

Dans la réalité, l'assistance a non seulement subsisté, mais s'est élargie. C'est la conséquence d'un autre principe affirmé par Beveridge : des taux uniques de cotisation et de prestation (*flat rate*). Comme le taux de cotisation doit être supportable par les plus bas salaires, il ne peut financer que de modestes

[85] Brewer, Clegg, 2024; Brewer *et al.*, 2022 ; Brewer, Murphy, 2023 ; Harrop *et al.*, 2023 ; Hobson, Kennedy, Mackley, 2022a et 2022b ; SSAC, 2023.

prestations. Elles ne permettent pas à un pourcentage notable de la population, principalement les retraités, les familles nombreuses, puis les chômeurs en nombre croissant, d'échapper à la pauvreté.

Dès lors, la place est faite pour le développement de l'assistance qui s'opère sous conditions de ressources avec deux arguments principaux. En premier lieu, elle permet de minimiser le coût budgétaire de la lutte contre la pauvreté. En second lieu, le ciblage sur les populations défavorisées exerce un effet de redistribution verticale alors que les prestations universelles n'ont qu'un effet de redistribution horizontale. Malgré quelques oscillations, la tendance longue est à une substitution tendancielle d'une logique d'assistance à la logique beveridgienne d'assurance sociale.

Une ces conséquences majeures de cette évolution est l'affaiblissement du soutien apporté par les classes moyennes à la sécurité sociale : elles contribuent à son financement sans se créer de droits. Une logique de « *something for nothing* » au bénéfice des plus défavorisés s'est substituée à la logique de réciprocité.

b) Conditionnalité des prestations

Pour Beveridge, le droit aux prestations est créé par le versement de cotisations et il est maintenu aussi longtemps que persiste le risque qu'elles couvrent. La seule exception est introduite par une phrase qui n'est ni commentée ni reprise ailleurs dans son rapport : l'allocation chômage est versée tant que dure l'absence d'emploi, mais « elle sera normalement conditionnée à la participation aux activités d'un centre professionnel ou d'un centre de formation après une certaine durée » (Beveridge, 1942, p.94).

Progressivement, les exigences comportementales à l'égard des bénéficiaires sont durcies et étendues à d'autres catégories que les chômeurs.

- En ce qui concerne les chômeurs, elles prennent des formes diverses selon leur situation personnelle. Ils sont soumis à des obligations renforcées quant à leurs activités de recherche d'emploi et au temps qu'ils doivent y consacrer, quant à l'acceptation des emplois qui leurs sont proposés, quant à leur participation à divers dispositifs de la politique active de l'emploi. Les contrôles et les sanctions s'intensifient.
- De proche en proche, des obligations analogues, quoique atténuées, sont imposées à toute la population d'âge actif apte au travail, même avec une incapacité partielle. Elles s'imposent aussi à certains titulaires d'emploi à temps partiel tenus de rechercher un accroissement de leur durée de travail.

Dans ce domaine, les différences entre gouvernements conservateurs et travaillistes portent moins sur l'adhésion à ce principe que sur le dosage entre « carotte » (aide à la recherche d'emploi, accès à la formation, emplois aidés…) et « bâton » (contrôles et sanctions). L'indemnisation du chômage s'écarte progressivement d'une logique de l'assurance sociale pour devenir un outil de la politique active de l'emploi au nom du « work first » et du « welfare to work ».

c) Partage entre public et privé

En libéral convaincu tout au long de sa vie, Beveridge ne conçoit l'assurance sociale que comme un moyen de garantir toute la population contre les aléas de l'existence en lui assurant un revenu minimum de subsistance (qu'il peine d'ailleurs à définir). Telle est la justification du taux unique (*flat rate*). Au-delà, la couverture des risques relève de la responsabilité et des choix personnels. Il existe ainsi un

principe simple et unique de partage entre ce qui relève du secteur public ou du secteur privé. En ce qui concerne ce dernier, Beveridge accorde la préférence au secteur non-lucratif de type mutualiste (notamment les *friendly societies*).

Les évolutions ultérieures dessinent une géographie plus complexe qui combine des critères de démarcation et des modalités de mise en œuvre différents.

- Au nom de la liberté de choix du consommateur, une option est ouverte entre le recours à des prestataires publics ou privés. Le cas le plus typique est celui des pensions de retraite. A partir de 1975 et selon des modalités diverses, les intéressés (parfois aussi les employeurs) ont le droit de se retirer (*opting out*) du dispositif public et d'opter pour des fonds d'entreprise ou des fonds personnels. Dans ces cas, coexistent un financement public et un financement privé.
- Au nom de l'efficience, le service public est mis en concurrence avec le secteur privé. La modalité principale est l'obligation imposée aux administrations et services publics de recourir à des appels d'offre auprès du secteur privé. Tel est le cas, pour le service national de santé, en ce qui concerne les activités d'entretien, de nettoiement, de restauration… Tel est le cas, en ce qui concerne les collectivités locales, pour le secteur du *social care*. Dans ces domaines, si le financement reste public, la fourniture de tout ou partie des prestations est privatisée.
- Au nom de l'accélération de la lutte contre les files d'attente, le financement de la construction des hôpitaux peut être confié au secteur privé avec des concessions de longue durée.

Ainsi, la place du secteur privé croît tendanciellement, soit en tant que prestataire de services, soit en tant que financeur.

Dans les trois domaines examinés ici (universalisme ou ciblage, conditionnalité, partage public-privé), le système britannique s'est donc progressivement écarté du modèle beveridgien avec quelques provisoires et partiels retours en arrière. Un premier niveau d'explication, pertinent mais insuffisant, se situe dans la stratégie des acteurs politiques et sociaux. Un second niveau repose sur la prise en compte de la transformation du modèle d'accumulation et de régulation des économies de marché.

7.2. Les stratégies d'acteurs

L'état actuel du Welfare State reflète l'empilement de dispositifs hétérogènes, nés dans des périodes différentes, répondant à des objectifs différents et mobilisant des moyens d'action différents[86]. Dans une certaine mesure, cette situation est le résultat d'abord de l'alternance depuis 1945 entre gouvernements conservateurs et travaillistes, ensuite d'évolutions dans la conception du Welfare State au sein des deux partis et enfin des inflexions dans les priorités du mouvement syndical ainsi que des variations dans sa capacité d'influencer les décisions des pouvoirs publics.

a) Le parti conservateur : « One Nation » versus free market

Depuis la fin du XIX^{e} siècle, le parti conservateur est partagé entre deux tendances alternativement dominantes. La première orientation, celle qualifiée de « One Nation », trouve ses premières manifestations dans la politique de réformes menée par le Premier ministre Benjamin Disraeli. Dans une vision organique d'une société hiérarchisée en classes, elle affirme la responsabilité de la classe

[86] Brewer, Clegg, 2024; Brewer, Handscomb, Kelly *et al.*, 2022 ; Hobson, Kennedy, Mackley, 2022a et 2022b ; Powell, 2021.

dominante dans la prise en considération des intérêts de la *working class* pour trouver des compromis qui assurent la stabilité sociale. A ce courant s'opposent les partisans de l'individualisme et du libre marché qui luttent contre les cultures de la dépendance à l'égard de l'État ; tout au plus l'État peut-il garantir un filet de sécurité aux pauvres méritants (*deserving poor*) inaptes au travail.

Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, le premier courant est dominant. Il est porteur d'un consensus, ou plutôt d'un compromis, avec les travaillistes autour de politiques keynésiennes de plein emploi et de la création d'un Welfare State d'inspiration beveridgienne. Au cours de la décennie 1970, la montée du second courant, la « New Right », conduit à la prise de pouvoir, d'abord au sein du parti conservateur, puis au Parlement de Margaret Thatcher. Après sa seconde victoire électorale en 1983, elle est assez forte pour écarter du gouvernement les partisans de la doctrine « One Nation ». Une politique de réforme radicale du Welfare State est alors poursuivie par les gouvernements conservateurs successifs, même si elle peut être freinée ou infléchie par des renouveaux du courant « One Nation », par exemple autour de Iain Duncan Smith et de la création du Centre for Social Justice (*supra* 6.1b). De 2015 à 2024, le courant « libéral » impose sa domination : le Welfare State est soumis aux exigences de la libération des marchés qu'il s'agisse du marché du travail (durcissement des incitations au travail) ou des marchés de fourniture des prestations sociales (pensions de retraites, santé, *social care…*).

b) Le parti travailliste : universalisme redistributif versus « welfare to work »

La doctrine historique du parti travailliste attribue une triple fonction au Welfare State.

- Il fournit à l'ensemble de la population une assurance contre les risques de l'existence en garantissant un revenu de substitution décent aussi longtemps que le risque est présent.
- Il constitue un mécanisme de redistribution non seulement horizontal, selon l'occurrence des risques, mais vertical en contribuant à la réduction des inégalités.
- Après la Seconde Guerre mondiale, une troisième composante est introduite. Le Welfare State est le complément nécessaire d'une politique de plein emploi. D'abord, parce que le plein emploi est la condition de réduction des risques et de financement des prestations. Ensuite, parce que le Welfare State contribue à la réalisation du plein emploi par son rôle de stabilisateur macroéconomique et par la redistribution de pouvoir d'achat en direction de populations à forte propension à consommer.

Cette doctrine est mise en cause par le New Labour de Tony Blair.

- La réduction des inégalités ne constitue plus un objectif explicite. La priorité est donnée à la lutte contre la pauvreté.
- Sauf pour les retraités et les inaptes au travail, le meilleur mode de lutte contre la pauvreté est d'assurer un accès à l'emploi.
- Pour éviter une désincitation au travail, un écart significatif doit exister entre revenus du travail et revenus du non-travail : « making work pay ».
- La protection sociale est réorientée comme une composante de la politique active de l'emploi : « welfare to work ».

Si l'on ne peut parler de convergence entre les évolutions, depuis la Seconde Guerre mondiale, des politiques de protection sociale des deux partis alternativement au pouvoir, il apparaît cependant des orientations communes. Travaillistes et conservateurs concentrent les dispositifs en direction des

populations les plus défavorisées, d'où la substitution de prestations sous conditions de ressources aux prestations contributives universelles. Les deux partis veulent lutter contre les comportements de dépendance à l'égard du Welfare State avec un objectif prioritaire d'accès à l'emploi et de lutte contre les désincitations au travail, mais selon un mixte différent entre les dispositifs de contrôle-sanction ou d'aides à l'employabilité. Les deux partis cherchent à mobiliser, de manière complémentaire ou concurrente, les ressources du secteur privé. Un diagnostic commun porte sur le fait qu'a été atteint un seuil maximum de prélèvements sociaux acceptables par les électeurs.

c) Le TUC : vers un Welfare State a trois composantes

Dès l'origine, le Trades Union Congress (TUC) est favorable aux propositions de Beveridge pour une double raison. En premier lieu, le modèle de Beveridge offre une couverture universelle ; elle constitue un droit fondé sur la contribution et garanti par une politique macroéconomique de plein emploi. En second lieu, le système n'offre qu'un taux unique de prestation supposé garantir un seuil minimum de satisfaction des besoins. Il offre ainsi un large espace pour une protection sociale complémentaire par laquelle, grâce à la négociation collective, les syndicats peuvent démontrer leur utilité aux salariés.

Cette perspective favorable aux syndicats montre d'abord ses limites avant d'être mise en danger.

- Les limites sont liées aux spécificités du syndicalisme britannique où, dans l'après-guerre, les syndicats de métier occupent une place dominante tandis que les syndicats généraux sont surtout présents dans les grandes entreprises. Ainsi, la protection sociale complémentaire bénéficie-t-elle principalement aux travailleurs qualifiés et à la main-d'œuvre des grandes entreprises et des administrations. Elle constitue une source d'inégalité au sein du salariat.
- Comme nous l'avons vu, le taux unique de cotisation doit être supportable pour les plus bas salaires. Il ne permet de financer, dans une logique contributive, qu'un faible niveau de prestations. Ce niveau se révèle de plus en plus souvent insuffisant pour permettre de franchir le seuil de pauvreté. De ce fait, le recours aux prestations d'assistance s'accroît fortement ; il fait passer d'une logique de reconnaissance de droits à une logique de définition et de contrôle par l'État de conditions d'éligibilité, en particulier de conditions de ressources.
- A partir des offensives thatchériennes, le taux de couverture par la négociation collective baisse drastiquement dans le secteur privé. Les syndicats ne sont alors plus les vecteurs de construction d'une protection sociale complémentaire ; celle-ci relève de manière croissante, lorsqu'elle existe, des politiques sociales d'entreprise.

Confronté à partir de 2010 aux réductions drastiques de prestations décidées par le gouvernement, le TUC s'interroge sur les causes de l'affaiblissement du soutien de l'opinion publique au Welfare State qui est observée notamment à la fin de la décennie 2000 et au début de la décennie 2010. Il en situe la raison principale dans le recul du principe contributif c'est-à-dire de l'absence de réciprocité entre, d'une part, une obligation croissante de contribution (augmentation des taux de cotisation à l'assurance sociale - *National Insurance*) et, d'autre part, l'exclusion des droits à prestation pour une partie croissante de la population par la généralisation des prestations sous conditions de ressources. Dans la préface d'un document publié en 2012 (Bell, Gaffney, 2012), le secrétaire général du TUC, Brendan Barber, souligne qu'il est essentiel de répondre à la critique des prestations d'assistance (*something for nothing* c'est-à-dire recevoir sans avoir contribué) en rendant manifeste une logique de réciprocité (*something for something*). Le retour au principe beveridgien de contributivité s'opposerait au double mouvement d'extension des prestations d'assistance sous conditions de ressources et de recours, pour les mieux lotis,

à l'assurance privée avec le bénéfice d'avantages fiscaux. Un filet de sécurité ne doit être maintenu qu'en cas d'incapacité à contribuer[87].

Plus récemment, le TUC a complété son analyse (Klair, 2023 ; TUC, 2022). Il rappelle les deux fonctions du Welfare State : d'une part, contribuer au bien-être des individus, d'autre part, limiter l'ampleur des inégalités par son effet redistributif. Dans cette perspective, la protection sociale doit combiner trois composantes complémentaires : des prestations universelles (santé, prestations familiales…), des prestations contributives (chômage, retraites…) et des prestations d'assistance sous conditions de ressources (*Universal Credit* réformé).

L'objectif est double.

- Il faut inverser la tendance à substituer massivement l'assistance aux deux autres composantes et restaurer entre elles une logique de complémentarité[88].
- Il faut améliorer significativement les prestations sous conditions de ressources fortement dégradées depuis 2010 qu'il s'agisse de leur niveau, des conditions d'éligibilité, des obligations de comportement ou encore de la sévérité des contrôles et des sanctions.

A ce jour, les propositions du TUC regroupent une suite de revendications relatives aux différents dispositifs accompagnée d'une volonté de modification de leur importance relative. Elles ne sont pas intégrées dans un modèle global alternatif de protection sociale.

7.3. Une transformation des fonctions du Welfare State dans la régulation économique et sociale ?

Il existe un diagnostic partagé sur le constat d'une rupture intervenue dans le Welfare State britannique au cours de la période qui va de 1974 (crise économique) à 1979 (victoire électorale de Margaret Thatcher). En revanche, les analyses divergent sur la nature de cette rupture, sur ses conséquences et sur le degré de spécificité de la trajectoire du Royaume-Uni.

a) Beveridge, le « welfare consensus » et la régulation fordiste-keynésienne

Au-delà de leurs différences ou divergences, les différents travaux d'inspiration marxiste[89] ou institutionnaliste[90] mettent l'accent sur la spécificité de la place du Welfare State dans la régulation économique et sociale au cours des trois décennies qui suivent la Deuxième Guerre mondiale relativement à celle qu'il occupera ensuite. Depuis la Révolution industrielle, le développement de la protection sociale traduisait l'état du rapport des forces dans un contexte de luttes sociales. Face aux revendications ouvrières, les stratégies patronales et gouvernementales combinaient, en proportions variables, des composantes paternalistes ou répressives. A l'opposé, le Welfare State est présenté

[87] On rencontre les mêmes propositions en faveur de la contributivité dans des travaux de la Resolution Foundation (Brewer, Murphy, 2023) ou du *Social Security Advisory Committee* (SSAC, 2022).

[88] Pour la population d'âge actif, la part des prestations contributives est passée de 59 % en 1980/1981 à 28 % en 2000/2001 et serait de 7 % en prévision pour 2027/2028 (Brewer, Murphy, 2023).

[89] Par exemple, Baldwin, 1984; Disney, 1982 ; Ginsburg, 1979 ; Gough, 1979 ; Jessop, 1994 ; Offe, 1984.

[90] Par exemple, Deeming, 2015; Esping-Andersen, 1990 ; Grimshaw, 2015 ; Pierson, 2001 ; Taylor-Gooby, 2013; Titmuss, 1958 ;

comme un compromis mutuellement avantageux ou comme un mode de maîtrise des contradictions inhérentes au développement du capitalisme. Il constitue, avec les politiques keynésiennes, un mode de régulation efficace et stable. Il est un élément nécessaire dans la reproduction, quantitative et qualitative, de la force de travail. Face aux fluctuations économiques, il joue le rôle de stabilisateur automatique et lors des récessions, il permet une gestion non-conflictuelle de l'armée de réserve industrielle. Il fournit la base d'un compromis durable avec les syndicats et assure ainsi la légitimité politique (ou la *mass loyalty*) face aux risques d'une contestation radicale. La croissance rapide de la production et de la productivité du travail fournit les ressources nécessaires pour financer son développement. Sous cette formulation schématique, il est alors, selon des modalités différentes, une caractéristique commune des économies occidentales développées.

Les modalités qu'il revêt au Royaume-Uni sont liées à son histoire, longue ou récente.

- L'histoire des Poor Laws a marqué la population par son caractère, durement répressif à l'origine, puis toujours discrétionnaire, intrusif et stigmatisant. Il existe dans l'après-guerre une adhésion générale au passage de la logique de l'assistance à celle des droits de la personne.
- La brutalité de la crise des années trente avec son chômage massif et ses marches de la faim a engendré une volonté du « plus jamais ça » qui s'est étendue au parti conservateur. En son sein, la tendance « One Nation » s'est imposée contre la tendance libérale et guide la politique du parti jusqu'à la prise de pouvoir en son sein de Margaret Thatcher. Les alternances politiques de la période ne mettent donc pas en cause le Welfare State.
- Enfin, la Deuxième Guerre mondiale a créé, à la différence d'autres pays d'Europe occidentale, un sentiment puissant d'unité nationale. Les propositions de Beveridge soulèvent l'enthousiasme en 1942 car elles offrent la perspective que les sacrifices de toutes et de tous contribueront à des progrès sociaux pour toutes et pour tous.

Ainsi s'expliquerait l'adoption, au lendemain de la guerre, d'un système de protection sociale qui fournit un modèle ensuite transposé, plus ou moins fidèlement, dans d'autres pays occidentaux et qui apparaît comme une alternative progressiste face au modèle bismarckien.

b) Le post-fordisme, délitement ou reconversion du Welfare State ?

L'épuisement du modèle fordiste-keynésien, symboliquement marqué par la crise (dite pétrolière) de 1974, fait entrer progressivement les économies capitalistes dans une ère de globalisation et de financiarisation caractérisée par une croissance ralentie et fortement cyclique de la production et de la productivité du travail. Les impératifs de compétitivité entraînent une exigence de compression des « coûts du travail » et des prélèvements obligatoires. Le Welfare State ne peut plus rester l'une des modalités de « partage des gains de productivité ». Ainsi se développe un discours, évoqué plus haut (*supra* 4.1), sur sa « crise » et son « démantèlement ».

Cependant, cinquante années plus tard, on ne constate pas un recul de la part des dépenses de protection sociale dans le produit national ; c'est sa composition qui s'est transformée. Deux explications peuvent être mobilisées pour en rendre compte : celle de l'existence de contre-tendances qui ont rendu un recul impossible ; celle de l'émergence de nouvelles fonctions qui ont donné une nouvelle légitimité aux politiques sociales.

Des contre-tendances non-maîtrisables ?

Deux composantes occupent une place croissante dans les dépenses du Welfare State : les retraites et la santé.

- En premier lieu, le vieillissement de la population engendre un effet mécanique sur le ratio entre retraités et actifs, malgré une compensation partielle assurée par le report de l'âge d'accès aux droits à pension. Les retraités représentent une proportion croissante de l'électorat avec un taux de participation aux élections supérieur à la moyenne. Ainsi s'explique, par exemple, le traitement d'exception (*triple lock*) dont ils ont bénéficié de la part des gouvernements conservateurs au cours de la période 2010-2024 de réduction brutale des autres prestations en espèces (*supra* 6.2a). A ce jour, les travaillistes se sont gardés de mettre en question cette règle.
- En second lieu, les politiques de santé ont toujours privilégié le curatif relativement au préventif. Le préventif n'a d'effets repérables qu'à long terme, tandis que le curatif répond à une demande forte et immédiate de la population, amplifiée par le mouvement de vieillissement mentionné ci-avant. Or le progrès des techniques médicales, aux effets positifs indiscutables, engendre globalement une augmentation continue du coût du curatif. Les gouvernements successifs ont toujours affirmé, avec un degré de mise en œuvre inégal, la priorité qu'ils accordaient au Service national de santé (NHS).

Nouvelles fonctions et nouvelle légitimité ?

Le Welfare State inspiré des propositions de Beveridge répondait à une logique de solidarité avec une reconnaissance de droits universels, d'un principe contributif et de l'égalité des droits à prestations. Les travaillistes y avaient ajouté une fonction de redistribution verticale des revenus. La mise en cause de cette conception à partir de la fin des années 1970 a-t-elle fait disparaître toute légitimité au Welfare State dans une économie post-keynésienne et post-fordiste globalisée et financiarisée ? Deux discours alternatifs, partiellement chevauchants, ont émergé pour affirmer la fonctionnalité possible, dans ce nouveau contexte, d'un Welfare State réformé.

- En premier lieu, avec le *Welfare to Work*, il devient un instrument de la politique de mobilisation des réserves de main-d'œuvre, qu'il s'agisse des chômeurs ou des inactifs aptes au travail. Il contribue ainsi à l'accroissement des ressources productives par une combinaison, en proportions variables, de mesures répressives (durcissement des conditions d'éligibilité, des contrôles et des sanctions) et d'incitations et aides pour l'accès à l'emploi.
- En second lieu, de manière plus large, le Welfare State doit sortir d'une perspective d'aide sociale et de contrôle des coûts pour être intégré dans une logique d'investissement humain dont la rentabilité peut être mesurée. Il ne concerne alors plus seulement la politique active de l'emploi, mais aussi toutes les formes de développement ou de protection des forces de travail, telles que les prestations familiales, la formation ou les dépenses de santé.

7.4. Les perspectives ouvertes par le nouveau gouvernement travailliste

Le 15 mai 2025, l'OCDE a publié les résultats d'une étude comparative réalisée en 2022 au Royaume-Uni sur les attitudes de la population à l'égard de la protection sociale (OECD, 2025). La réduction des dépenses intervenue depuis 2010, sauf en matière de santé, a engendré une forte croissance des niveaux d'insatisfaction relativement aux enquêtes précédentes (2018 et 2020). Plus de trois-quarts des répondants demandent un accroissement des dépenses. Un pourcentage croissant se prononce en faveur d'une fonction redistributive des prestations sociales : 67 % estiment que pour cela la fiscalité sur les

riches devrait augmenter. Le pourcentage d'attitudes hostiles à l'égard des bénéficiaires de prestations a fortement diminué.

Dans ce contexte, le gouvernement issu des élections de juillet 2024 n'a pas présenté à ce jour (juin 2026), une réforme d'ensemble du Welfare State. Des orientations ont été proposées et de premières mesures ont été adoptées selon des logiques apparemment disjointes dans trois domaines principaux : le service national de santé, les prestations sociales et les retraites complémentaires (Freyssinet, 2025).

a) Le service national de santé

Dès le mois de juillet 2024, le gouvernement demande au professeur Ara Darzi, un expert de renommée internationale, de réaliser un diagnostic sur l'état du National Health Service. Remis en septembre, le rapport souligne la gravité de la situation (Darzi, 2024). Pour toutes les prestations, les temps d'attente ont augmenté. Par exemple, le nombre de patients en attente pour des soins non urgents à l'hôpital est passé de 2,4 millions en mars 2010 à 7,6 millions en juin 2024. De nombreux bâtiments sont vétustes, les équipements sont souvent obsolètes, les systèmes informatiques sont dépassés. Le taux de satisfaction de la population, qui se situait à un pic historique en 2009, est maintenant le plus faible jamais atteint. Les subventions de santé publique ont diminué de 25 % en termes réels depuis 2015. Enfin, les inégalités sont fortes : « The 'inverse care law' seems to apply : that those in greatest need tend to have the poorest access to care[91] » (*op. cit.*, p. 67). La réaction du gouvernement se manifeste en deux temps.

Dans une première phase, il considère qu'il serait inefficace de déverser des ressources dans le NHS sans une réforme préalable : « *no more money without reform* ». Un plan de 10 ans doit être publié d'ici le printemps 2025 autour de trois priorités : transférer des ressources depuis les hôpitaux vers les services de proximité, disposer d'un personnel suffisant mettant en œuvre les avancées technologiques (notamment généraliser l'utilisation du numérique), passer du traitement de la maladie à la prévention (Labour Party, 2024).

Dans un second temps, l'urgence de la situation contraint le gouvernement à accroître significativement les ressources sans maintenir le préalable de la réforme. Sur les deux prochaines années, le budget de fonctionnement du NHS augmentera de 22,6 milliards de livres (27 milliards d'euros) et le budget d'investissement de 3,1 milliards (3,7 milliards d'euros). Le NHS est ainsi le principal bénéficiaire des premiers choix budgétaires.

Cependant, une tension apparaît entre les deux démarches. Au nom de l'urgence, le Premier ministre a fixé comme objectif pour le terme de la législature une durée d'attente inférieure à 18 semaines pour 92 % des patients en soins non urgents. La poursuite de cet objectif ambitieux[92] a deux conséquences. En premier lieu, il est à craindre que la polarisation du NHS sur l'atteinte de ce seul indicateur quantitatif ne le détourne de la recherche d'améliorations, notamment qualitatives, dans les nombreux autres domaines où il est aujourd'hui défaillant. En second lieu, pour atteindre cet objectif, le Premier ministre a déclaré vouloir passer un accord avec le secteur privé, ce qui accélérerait une évolution en cours de

[91] « La loi des soins inverses » semble s'appliquer : ceux qui en ont le plus besoin tendent à n'avoir que le plus faible accès aux soins.

[92] Actuellement, 41 % des patients attendent plus de 18 semaines.

longue date. La réponse à l'urgence semble l'avoir emporté sur les perspectives d'une réforme structurelle. Seul le contenu du futur plan de dix ans permettra de révéler la stratégie finalement retenue.

b) Les prestations sociales

En mars 2025, le gouvernement publie un livre vert sur la réforme des prestations sociales qui porte un titre significatif : *« Pathways to Work »* (DWP, 2025). Si ce document ouvre une consultation sur des mesures d'importance secondaire, il a surtout pour objet d'annoncer des décisions qui s'appliqueront au cours de l'actuelle législature. Derrière un sous-titre de portée générale, *« Reforming Benefits »*, son contenu porte, pour l'essentiel, sur les deux prestations principales[93] concernant l'invalidité (*disability*) ou l'incapacité (*incapacity*) au travail.

- Le *Personal Independance Payment* (PIP) est une prestation sans conditions de ressources versée aux personnes d'âge actif, qu'elles soient en emploi ou hors de l'emploi, pour couvrir les coûts additionnels qu'elles supportent du fait d'une invalidité durable. Son obtention est conditionnée à un examen médical qui détermine aussi son niveau.
- Dans le cadre de l'Universal Credit sous conditions de ressources (*supra* 6.3), un supplément, *Health element* (UC-H), peut être versé au-delà de la prestation de base en fonction de l'évaluation de la limitation de la capacité de travail (*Work Capacity Assessment* – WCA). Les demandeurs sont classés en trois catégories : aptes au travail, capacités de travail limitées et capacités limitées pour le travail et les activités liées au travail (*Limited capacity for work and work related activity* – LCWRA). Seuls les demandeurs classés LCWRA perçoivent le supplément UC-H[94]. Or leur pourcentage dans les évaluations WCA est passé de 1/5^{e} en 2011 aux 2/3 en 2024.

Les mesures adoptées touchent les deux prestations.

- Les critères d'admission au PIP sont considérablement durcis. Selon l'évaluation des experts de la Resolution Foundation, la mesure pourrait frapper entre 0,8 et 1,2 million de personnes d'ici 2029/2030 (Brewer, Clegg, Murphy, 2025).
- Une combinaison de dispositions réduit les possibilités d'accès à la qualification LCWRA et l'avantage financier qui en résulte.
  - L'évaluation WCA est supprimée. Désormais, pour obtenir le supplément UC-H, il faudra satisfaire les conditions d'admission au PIP. Actuellement, 0,6 million de bénéficiaires de l'UC-H ne sont pas qualifié pour le PIP.
  - Pour réduire l'intérêt à bénéficier du supplément UC-H, trois changements interviennent : (i) le montant de l'UC de base est légèrement augmenté ; (ii) le montant de l'UC-H, pour ses bénéficiaires actuels, est gelé en valeur nominale ; (iii) son montant est diminué de moitié pour les bénéficiaires futurs. Au total, 3 millions de familles seraient touchées
  - En compensation les dispositifs d'aide pour la recherche d'emploi et l'accès à l'emploi seront mis en œuvre en direction des personnes en situation d'incapacité alors qu'ils n'étaient pas mobilisés à leur profit.

[93] Il existe des prestations spécifiques pour les enfants de moins de 16 ans et pour les personnes qui ont atteint l'âge de la retraite.

[94] Il représente environ 50 % de l'UC de base.

Le gouvernement développe une double argumentation pour justifier ces mesures.

- En premier lieu, l'augmentation considérable du coût des dispositifs d'indemnisation les rendrait insoutenables en prévision à moyen terme. Les décisions adoptées engendreraient une économie de £4,8 Md à l'horizon 2029/2030[95]. Ce qui conduit certains commentateurs à estimer que ce sont des objectifs à court terme de réduction du déficit budgétaire qui sont à l'origine de ces mesures (Brewer, Clegg, Murphy, 2025 ; Henry *et al.*, 2025).
- En second lieu, le gouvernement considère que la croissance des effectifs ainsi indemnisés résulte, au moins pour partie, d'une part, de l'avantage financier qu'il y a à obtenir cette classification, d'autre part, de la crainte qu'éprouvent les indemnisés de perdre leurs droits ou de devoir recommencer toute la procédure en cas de reprise d'emploi si cette reprise était un échec. Ainsi se justifierait, l'accent mis sur l'aide à la reprise d'emploi ainsi que l'unification des éventuelles épreuves de réadmission (ou la conservation des résultats antérieurs). Les observateurs critiques soulignent que la pression s'exerce sur des populations souvent incapables d'occuper un emploi.

Ces mesures illustrent le renforcement de la tendance (*supra* 7.1b) à faire des prestations sociales un outil de la politique de l'emploi pour la mobilisation de la population d'âge actif. L'ampleur et le ciblage des sacrifices imposés engendrent de fortes tensions au sein du parti travailliste[96].

c) Les retraites complémentaires

Depuis Beveridge, les retraites d'État ont toujours été considérées comme un socle minimum sur lequel se construisent des régimes complémentaires résultant d'initiatives décentralisées. Plusieurs réformes post-beveridgiennes ont favorisé ce développement (*supra* 4.2c, 5.2b), notamment grâce à de considérables avantages fiscaux. Cette dynamique a créé une situation d'une rare complexité (Rhodes, 2023).

Seul, le personnel de l'État est couvert par des régimes en répartition. Les autres salariés peuvent être couverts par deux types de régimes en capitalisation : soit il s'agit de régimes personnels, soit il s'agit de régimes cofinancés par l'employeur (*occupational*). Cette dernière catégorie regroupe des fonds créés par les entreprises du secteur privé et ceux des collectivités locales. Ce sont les caractéristiques spécifiques de ces fonds qui provoquent la volonté d'intervention du gouvernement travailliste.

- Globalement, ils ont accumulé des réserves considérables pour garantir les prestations futures. Elles sont estimées à 1 300 milliards de Livres (1 500 milliards d'euros)
- Mais, nés d'initiatives décentralisées, ces réserves sont dispersées dans un nombre considérable de gestionnaires (*trustees*)[97] et donc souvent de montant réduit.

[95] C'est la plus forte coupe dans les dépenses de prestations sociales qui soit intervenue depuis 2015 (*supra* 6.2).

[96] Les tensions ont été aggravées par deux autres décisions.

- En premier lieu, le gouvernement a repoussé *sine die* la suppression du Two-Child Benefit Cap dont le parti travailliste avait vigoureusement critiqué l'introduction en 2017 (*supra* 6.2b).
- En second lieu, le gouvernement a supprimé une prestation pour les coûts de chauffage en hiver dont bénéficiaient les retraités. Seuls la perçoivent désormais, ceux qui touchent une pension minimum sous conditions de ressources. Cette mesure hautement impopulaire est en cours de réexamen.

[97] En 2023, Matthew Rhodes estime à 43 000 le nombre de « providers » (*op.cit.*, p.178).

- Les *trustees* sont tenus légalement à maximiser les intérêts des futurs pensionnés, ce qui les a conduit à opter dans un très large mesure pour des placements plus rentables à l'étranger et à éviter les placements trop risqués.

Dans ce contexte, le gouvernement affiche un double objectif :

- D'une part, obtenir que ces fonds se regroupent pour créer des « megafunds » qui disposeraient d'une meilleure capacité pour développer une stratégie de placement et maîtriser les risques ;
- D'autre part, obtenir de ces fonds qu'ils privilégient les placements au Royaume-Uni[98] dans des secteurs clés comme les infrastructures, la transition énergétique et, plus largement, les secteurs en croissance rapide.

S'il est difficile d'estimer quelle sera la capacité du gouvernement d'imposer ces transformations face à la résistance des fonds de pension, il est significatif d'observer une nouvelle tentative d'instrumentalisation du système de protection sociale au service d'objectifs qui lui étaient à l'origine extérieurs. Avec le « welfare to work », il est un outil de mobilisation des réserves de main-d'œuvre dans le cadre de la politique de l'emploi. Avec les « megafunds », il deviendrait un outil de la politique de soutien à l'investissement.

* * *

Rappelons la citation qui figure en tête de ce document : *« All over the world Beveridge's name is associated with British social policy »*. Quatre-vingt-trois ans après la publication du rapport, la politique sociale britannique apparaît fort éloignée du modèle qu'il proposait. Un certain degré de consensus ou de compromis a pu s'établir autour de ce modèle pendant une trentaine d'années au Royaume-Uni grâce à la conjonction de deux facteurs. D'une part, comme dans l'ensemble des économies capitalistes développées, une protection sociale diversifiée et universelle est apparue complémentaire des politiques macroéconomiques keynésiennes dans un contexte de croissance rapide à proximité du plein emploi. D'autre part, la mobilisation de toute la population au service d'un effort de guerre intense et prolongé rendait nécessaire la reconnaissance de droits nouveaux garantis par la solidarité nationale.

La première composante n'existe plus, la seconde est depuis longtemps oubliée. Dans une société où l'individualisme domine, où les priorités sont accordées à la compétitivité et à la flexibilité, le modèle de Beveridge n'a plus guère de raison d'être. Les systèmes de protection sociale ne disparaissent pas pour autant : leurs fonctions ont changé, donc leur composition et leur contenu, au service de nouvelles formes de régulation économique et sociale. Il n'en demeure pas moins que les objectifs d'universalisme, de couverture complète des risques sociaux et d'une reconnaissance des prestations comme des droits de la personne devraient conserver leur actualité, même s'ils sont passés à l'arrière-plan.

[98] Le Royaume-Uni a le plus faible taux d'investissement parmi les pays du G7.

Bibliographie

Abel-Smith B. (1994), "The Beveridge Report: Its Origins and Outcomes", p.10-22 *in* Hills *et al.* (1994).

Adam S., Browne J. (2010), *Redistribution, Work Incentives and Thirty Years of UK Tax and Benefit Reform*, Institute for Fiscal Studies, WP 10/24.

Annesley C. (2003), "Americanised and Europeanised : UK social policy since 1997", *British Journal of Politics and International Relations*, 5(2), p.143-165.

Atkinson T., Micklewright J. (1989), "Turning the Screw: Benefits for the Unemployed 1979-1988", p.17-51 *in* Dilnot, Walker (1988).

Bach S., Kolins Givan R. (2010), « Regulating employment conditions in a hospital network : the case of the Private Finance Initiative », *Human Resource Management Journal*, 20(4), p.424-439.

Baldwin P. (1990), *The Politics of Social Solidarity. Class Bases of the European Welfare State 1875-1975*, Cambridge, Cambridge University Press.

Barbier J-C., Zemmour M., Théret B. (2021), *Le système français de protection sociale*, Paris, La Découverte.

Bell K., Gaffney D. (2012), *Making a Contribution. Social security for the future*, TUC.

Beveridge W.H. (1910), *Unemployment. A Problem of Industry*, London, Longmans, Green and Co.

Beveridge W.H. (1924), *Insurance for All and Everything*, London, Daily News.

Beveridge W.H. (1942), *Social Insurance and Allied Services*, London, His Majesty Stationery Office (Version abrégée, traduction française : *Le rapport Beveridge*, avec une Introduction de Jose Harris, Paris, Perrin, 2012).

Beveridge W.H. (1944), *Full Employment in a Free Society* (Traduction française: *Du travail pour tous dans une société libre*, Paris, Domat-Montchrestien, 1945).

Bochel H., Defty A. (2007), *Welfare Policy under New Labour. Views from inside Westminster*, Bristol, Policy Press.

Bochel H., Powell M. (Ed.) (2016), *The coalition government and social policy. Restructuring the welfare state*, Bristol, Policy Press.

Bonoli G. (1997), "Classifying Welfare States: a Two-Dimensional Approach", *Journal of Social Policy*, 26(3), p.351-372.

Bozio A., Sultan Parraud J. (2021), *La réforme de l'Universal Credit au Royaume-Uni*, Institut des Politiques Publiques, Rapport n°34.

Bradshaw J. R. *et al.* (2021), *Social Protection and Inclusion Policy Responses to the COVID-19 Crisis: United Kingdom*, European Social Policy Network (ESPN), European Commission.

Brewer M., Clark T., Wakefield M. (2002), "Social Security in the UK under New Labour : What Did the Third Way Mean for Welfare Reform", *Fiscal Studies*, 23(4), p.503-537.

Brewer M., Clegg A. (2024), *Ratchets, retrenchment and reform. The social security system since 2010*, Resolution Foundation.

Brewer M., Clegg A., Murphy L. (2025), *A dangerous road? Examining the 'Pathways to Work' Green Paper*, Resolution Foundation, March.

Brewer M., Handscomb K., Kelly G., Smith J., Try L. (2022), *Social Insecurity. Assessing trends in social security to prepare for the decade of change ahead*, Resolution Foundation.

Brewer M., Handscomb K., Shah K. (2021), « In need of support? Lessons from the COVID-19 crisis for our social security system », *Briefing Note*, Resolution Foundation.

Brewer M., Murphy L. (2023), *From safety net to springboard. Designing an unemployment insurance scheme to protect living standards and boost economic dynamism*, CEP-Resolution Foundation.

Brewer M. *et al*. (2024), *Unsung Britain. The changing economic circumstances of the poorer half of Britain*, Resolution Foundation.

Bridgen P. (2006), "A Straitjacket with Wriggle Room: The Beveridge Report, the Treasury and the Exchequer's Pension Liability", 1942-1959", *Twentieth Century British History*, 17(1), p.1-25.

Burchardt T. (1997), *Boundaries between Public and Private Welfare: a typology and map of services*, Center for the Analysis of Social Exclusion, CASE paper 2.

Churchill H. (2015), "On step forward, two steps back: children, young people and the Conservative Liberal Democrat coalition", p.265-284 *in* Bochel, Powell, 2015.

Clegg A. (2024), *In credit? Assessing where the Universal Credit's long roll-out has left the benefit system and the country*, Resolution Foundation.

Clément A. (2002), "Pauvreté et ordre économique dirigé. L'expérience du revenu minimum en Angleterre (fin XVIII^{e} – milieu XIX^{e} siècle) », *Recma. Revue internationale de l'économie sociale*, n°283, p.78-92.

Creedy J., Disney R. (1989), « The New Pension Scheme in Britain", p.224-238 *in* Dilnot, Walker, 1989.

CSJ (Centre for Social Justice) (2009), *Dynamic Benefits. Towards welfare that Works.* A Policy Report from the Economic Dependency Working Group, London.

Daguerre A., Etherington D. (2014), *Workfare in the 21st century Britain. The erosion of rights to social assistance*, London, Middlesex University.

Daguerre A., Taylor-Gooby P. (2004), "Neglecting Europe : explaining the predominance of American ideas in New Labour's employment policies since 1997", *Journal of European Social Policy*, 14(1), p.25–39.

Darzi Ara (2024), *Independent Investigation of the National Health Service in England*, September.

Deeming C. (2015), "Foundations of the Welfare State – Reflexions on the Political Transformation of the Welfare State in Britain", *Social Policy and Administration*, 49(7), p.862-886.

Delarue V. (2000), "Le Working Families Tax Credit, un nouveau crédit d'impôt pour les familles de travailleurs à bas revenus au Royaume-Uni », *Économie et Statistique*, n°335, p.47-61.

Department of Health (1997), *The new NHS, modern.dependable*, Cm 3807.

Dilnot A., McCae J. (1999), *Family Credit and the Working Families' Tax Credit*, Institute for

Fiscal Studies, Briefing Note n°3.

Dilnot A., Walker I. (Ed.) (1989), *The Economics of Social Security*, Oxford, Oxford University Press.

Dilnot A., Webb S. (1989), "The 1988 Social Security Reform", p.239-267 in Dilnot, Walker, 1989.

Disney R. (1982), "Theorising the Welfare State : The Case of Unemployment Insurance in Britain", *Journal of Social Policy*, 11(1), p.33-57.

Dobrowolsky A., Lister R. (2008), « Social investment : the discourse and the dimensions of change", p.125-142 *in* Powell, 2008.

Dufty A. (2016), « Coalition, social policy and public opinion », p.79-98 *in* Bochel, Powel, 2016.

DWP (Department for Work and Pensions) (2010), *Universal Credit: Welfare That Works*.

DWP (2025), *Pathways to Work: Reforming Benefits and Support to Get Britain Working Green Paper*, March.

Dwyer P. (2008), « The conditional welfare state", p.199-218 *in* Powell, 2008.

Esping-Andersen G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Traduction française (avec Épilogue) : *Les trois mondes de l'État-Providence. Essai sur le capitalisme moderne*, Paris, PUF, 1999.

Evandrou M., Falkingham J. (2009), « Pensions and income security in later life", p.157-177 *in* Hills *et al.*, 2009.

Evans M. (1998), "Social Security : Dismantling the Pyramids ?", p.257-307 *in* Glennerster, Hills, 1998.

Fawcett H. (1996), "The Beveridge Strait-Jacket : Policy Formation and the Problem of Poverty in Old Age", *Contemporary British History*, 10(1), p.20-42.

Field F. (1995), *Making Welfare Work : Reconstructing Welfare for the Millennium*, London, Institute of Community Studies.

Francis-Devine B., Bolton P., Keep M., Wilson W. (2022), *Rising cost of living in the UK*, Research Briefing, n° 9428, House of Commons Library.

Fraser D. (2009), *The Evolution of the British Welfare State : A History of Social Policy since the Industrial Revolution*, London, Macmillan, 4th ed.

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.

Freyssinet J. (2018a), « Royaume-Uni : inégalités, pauvreté, exclusion sociale : l'impact de la crise et des réformes », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 161, p. 14-24.

Freyssinet J. (2018b), "Revenus minimas garantis : unification ou régression ? », *Chronique Internationale de l'IRES,* n°164, p.116-129

Freyssinet J. (2019), *La création du National Living Wage au Royaume-Uni : une innovation surprenante ?*, IRES, Document de travail, n°03.2019.

Freyssinet J. (2020), *Au Royaume-Uni, le syndicalisme confronté à quarante années de politiques de privatisation (1979-2019)*, IRES, Document de travail n°01.2020.

Freyssinet J. (2021), "Royaume-Uni. Le retour en force de l'État », *Chronique Internationale de l'IRES,* n°176, p.126-145.

Freyssinet J. (2022), "Royaume-Uni. Gestion chaotique de l'imprévu et explosion de la conflictualité », *Chronique Internationale de l'IRES,* n°180, p.57-77.

Freyssinet J. (2025), "Royaume-Uni. Six mois de gouvernement travailliste : entre priorités politiques et contraintes financières », *Chronique Internationale de l'IRES,* n°189, p.3-19.

Gayon V. (2020), "L'État social-écologique, chantier transnational enfoui. Le projet de *Welfare Society* de l'OCDE », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2020/4, p.14-33.

Ghelani D., Tonutti G. (2017), *The impact of the two-child limit to tax credits*, Policy in Practice.

Giddens A. (1998), *The Third Way. The Renewal of Social Democracy*, Cambridge, Polity Press.

Giddens A. (Ed.) (2001), *The Global Third Way Debate*, Cambridge, Polity Press.

Ginsburgh N. (1979), *Class, Capital and Social Policy*, Basingstoke, Macmillan.

Glennerster H. (2007), *British Social Policy. 1945 to the Present*, Oxford, Blackwell, Third Edition.

Glennerster H., Evans M. (1994), "Beveridge and his Assumptive Worlds : The Incompatibilities of a Flawed Design", p.56-72 *in* Hills *et al.*,1994.

Glennerster H., Hills J. (Ed.) (1998), *The State of Welfare. The Economics of Social Spending*, Oxford, Oxford University Press, 2d Edition.

Gonthier P. (2017), « Fusion des minima sociaux : les défis du Universal Credit britannique », DARES, *Document d'études*, n° 206.

Gough I. (1979), *The Political Economy of the Welfare State*, Basingstoke, Macmillan.

Gregg P. (1967), *The Welfare State. An Economic and Social History of Great Britain from 1945 to the Present Day*, London, Harrap.

Greer I., Graham S. (2014), *Comparing workfare regimes : similarities, differences and exceptions,* WP WERU6, University of Greenwich.

Grimshaw D. (2015), "Britain's social model: Rapid descent from 'liberal collectivism' to a 'market society'", p.553-613 *in* Danial Vaughan-Whitehead (Ed.), *The European Social Model in Crisis. Is EU Losing its Soul?*, Cheltenham, Edward Elgar – Geneva, ILO.

Grimshaw D., Rubery J., (2012), "The end of the UK's liberal collectivist social model ? The implications of the coalition government's policy during the austerity crisis", *Cambridge Journal of Economics*, 36(1), p.105-126.

Grover C. (2005), "New Labour, welfare reform and the reserve army of labour", *Capital and Class*, 27(17), p.17-23.

Grover C. (2020), "The Household Benefit Cap : understanding the restriction of benefit income in Britain", *Journal of Social Policy*, 51(1), p.2-19.

Grover C., Stewart J. (1999), "'Market Workfare': Social Security, Social Regulation and Competitiveness in the 1990s", *Journal of Social Policy*, 28(1), p.73-96.

Harris J. (1977), *William Beveridge : A Biography*, Oxford, Clarendon Press.

Harrop A., Reed H., Sacares E. (2023), *In Time of Need : Building Employment Insurance for All*, Fabian Society.

Hebson G., Grimshaw D., Marchington M. (2003), « PPPs and the changing public sector ethos: case-study evidence from the health and local authority sectors », *Work, Employment and Society*, 17(3), p.481-501.

Henry A., Latimer E., Oulton M., Chaudhuri R., Waters T. (2005), *IFS response to announced reforms to disability and incapacity benefits*, Institute for Fiscal Studies, March.

Hills J. (1998a), *Thatcherism, New Labour and the Welfare State*, Center for the Analysis of Social Exclusion, CASE paper 13.

Hills J. (1998b), « Housing : A Decent Home within the Reach of Every Family », p .122-188 *in* Glennerster, Hills, 1998.

Hills J. (2015), *The Coalition's Record on Cash Transfers, Poverty end Inequality 2010-2015*, London, CASE-LSE.

Hills J., Ditch J., Glennerster H. (Ed.) (1994), *Beveridge and Social Security. An International Retrospective*, Oxford, Clarendon Press.

Hills J., Sefton T., Steward K. (Ed.) (2009), *Towards a more equal society? Poverty, inequality and policy since 1997*, Bristol, Policy Press.

Hirsch D., Miller J. (2004), *Labour's welfare reform : Progress to date*, Joseph Rowntree Foundation.

HM Treasury (2000), *Tackling Poverty and Making Work Pay – Tax Credits for the 21st Century*, The Modernisation of Britains's Tax and Benefit System, n°6.

Hobson F. (2022), *The impact of the two-child limit in Universal Credit*, House of Commons Library, CBP-09301.

Hobson F., Kennedy S., Mackley A. (2022a), *How benefit levels are set*, House of Commons Library, CBP-9498.

Hobson F., Kennedy S., Mackley A. (2022b), *An introduction to social security in the UK*, House of Commons Library, CBP-9535.Hobson F., Mackley A., Francis-Devine B., Harker R. (2022), « The Social Security (Additional Payments) Bill 2022-23 », House of Commons Library, CBP-9565.

Holmwood J. (2000) 'Europe and the Americanisation of British social policy', *European Societies*, 2(4), p. 453–482.

IFS (2021), *National Insurance contributions explained*, Institute for Fiscal Studies.

Jessop B. (1994). "The transition to post-Fordism and the Schumpeterian workfare state", p.13-36 *in* R. Burrows, B. Loader (Ed.), *Towards a Post-Fordist Welfare State?*, London, Routledge.

Johnson P., Joyce R., Levell P., Waters T. (2022), « The long squeeze : Rising inflation and the current government support package », *Comment*, IFS.

Join-Lambert O., Lefresne F. (2004), « Le National Health Service : une institution pérenne en pleine transformation », *Chronique Internationale de l'IRES*, n°91, p.80-91.

JRF-TT (2024), *An Essentials Guarantee. Reforming Universal Credit to ensure we can all afford the essentials in hard* times, Joseph Rowntree Foundation, Trussel Trust.

Keep M. (2025), *The welfare cap*, House of Commons Library, n°06852.

Kelliher C. (1995), « The dog that didn't bark in the night ? : competitive tendering and industrial relations in the NHS », *Industrial Relations Journal*, 26(4), p.306-318.

Klair A. (2023), *Benefits levels in the UK*, TUC.

Klein R. (2013), *The New Politics of the NHS. From creation to reinvention*, 7th Edition, London, CRC Press.

Kober-Smith A. (2010), *Le système de santé anglais à l'épreuve des réformes managériales*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes.

Krachler N. (2013), *How to Create the Conditions for a Healthcare Market : The Step-by-step Marketisation of the NHS in England*, Final Report for the Research Project TEMS, University of Greenwich.

Labour Party (2024), *Build an NHS fit for the* future, Labour's Five Missions for Britain.

Le Grand L., Vizard P. (1998), « The National Health Service : Crisis, Change, or Continuity ? », p.75-121 *in* Glennerster, Hills, 1998.

Lefresne F. (2010), "United Kingdom. The limited protection offered by unemployment benefit", p.175-189 *in* F. Lefresne (Ed.), *Unemployment benefit systems in Europe and North America: reforms and crisis*, IRES-ETUI, Brussels.

Lewis J. (1992), « Gender and the development of welfare regimes", *Journal of European Social Policy*, 2(3), p.159-173.

Lewis J. (2022), "Gender and Welfare State Change", *European Societies*, 4(4), p.331-357.

Lister R. (1989), "The Politics of Social Security: An Assessment of the Fowler Review", p.200-223 *in* Dilnot, Walker, 1989.

Lowe R. (1994), "A Prophet Dishonored in his Own Country? The Rejection of Beveridge in Britain, 1945-1970", p.118-133 *in* Hills *et al*, 1994.

Lowe R. (1999), *The Welfare State in Britain since 1945*, Basingstoke, Macmillan, Second Edition.

Lupton R., Burchardt T., Hills J., Stewart K., Vizard P. (Ed.) (2016), *Social policy in a cold climate. Policies and their consequences since the crisis*, Bristol, Policy Press.

Mabbett, D. (2013), "The second time as tragedy ? Welfare reform under Thatcher and the Coalition", *The Political Quarterly*, 84(1), p.43-52.

Macnicol J. (1994)," Beveridge and Old Age", p.73-96 *in* Hills *et al*, 1994.

Mansfield M., Salais R., Whiteside N. (Dir.) (1994), *Aux sources du chômage, 1880-1914. Une comparaison interdisciplinaire entre la France et la Grande-Bretagne*, Paris, Belin.

Massala T., Pearce N. (2022), "Statecraft and incremental change : Explaining the success of pension reforms in the United Kingdom", *British Journal of Politics and International Relations*, 24(4), p.649-667.

Math A. (Coord.) (2023), « Financement de la protection sociale : sens et usages de la contributivité », *Revue de l'IRES*, n°110-111, p.1-223.

McKnight A. (2009), "More equal working lives ? An assessment of New Labour Policies", p.91-114 *in* Hills *et al.*, 2009.

McLaughlin E., Trewsdale J., McCay N. (2001), "The Rise and Fall of the UK's First Tax Credit : The Working Families Tax Credit 1998-2000", *Social Policy and Administration*, 35(2), p.163-180.

Micklewright J. (1989), "The Strange Case of British Earnings-Related Unemployment Benefit", *Journal of Social Policy*, 18(4), p.527-548.

Millar J. (2002), "Comment stimuler l'insertion dans l'emploi par l'adaptation des politiques d'aide sociale : l'exemple du Royaume-Uni », p.343-368 *in* H. Sarfati, G. Bonoli (Ed.), *Mutations du marché du travail et protection sociale dans une perspective internationale*, Bruxelles, Peter Lang.

Needham C. (2008), "Choice in public services : 'no choice but to choose'", p.179-197 *in* Powell, 2008.

OECD (1981), *The welfare state in crisis*, Paris.

OECD (2025), *Attitudes Towards Social Risks and Social Protection in the United Kingdom*, Paris.

Offe C. (1984), *The Contradictions of the Welfare State*, Edited by John Keane, London, Hutchinson.

O'Grady T. (2022), *The Transformation of British Welfare Policy. Politics, Discourse, and Public Opinion*, Oxford, Oxford University Press.

Oude Nijhuis D. (2009), "Rethinking the Beveridge Strait-jacket : The Labour Party, the TUC and the Introduction of Superannuation", *Twentieth Century British History*, 20(3), p.370-395.

Oude Nijhuis D. (2016), "Labour divisions and the emergence of dual welfare systems", *Journal of European Social Policy*, 26(1), p.66-79.

Parkes H., Wilkes M. (2023), *Towards real social security. Embedding a long-term approach to Universal Credit*, Institute for Public Policy Research.

Paton C. (2008), « The NHS after 10 years of New Labour », p.17-34 *in* Powell, 2008.

Pelling H. (1968), *Popular Politics and Society in Late Victorian Britain*, London, Macmillan.

Pierson P. (1994), *Dismantling the Welfare State ? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*, Cambridge, Cambridge University Press.

Pierson P. (Ed.) (2001), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford, Oxford University Press.

Polanyi K. (1944), *The Great Transformation* (traduction française : *La Grande Transformation*, Paris, Gallimard, 1983).

Porter I., Johnson-Hunter M. (2023), *Inadequate Universal Credit and barriers to work*, Joseph Rowntree Foundation.

Powell M. (2008), *Modernising the welfare state: the Blair legacy*, Bristol, Policy Press.

Powell T. (2023), *The structure of the NHS in England*, House of Commons, Research Briefing n°7206.

Reader M., Andersen K., Patrick R., Reeves A., Stewart K. (2023), *Making work pay? The labour market effects of capping child benefits in larger families*, LSE, Center for Analysis of Social Exclusion, CASE paper 229.

Rhodes M. (2023), *The Story of UK Pensions*, Matthew Rhodes Edition 3.22.

Sassi F. (2009), « Health inequalities : a persistent problem", p.135-155 *in* Hills *et al.*, 2009

Schulman J. (2019), "Next Labour ? Changes in British Union – Labour Party Relations since the Election of Tony Blair", *Employee Responsibilities and Rights Journal*, en ligne.

Seeleib-Kaiser M., Saunders A., Naczyk M. (2012), "Shifting the Public-Private Mix : A New Dualization of Welfare?", p.151-175 *in* P. Emmenegger, S. Häusermann, B. Palier, M. Seeleib-Kaiser (Ed.), *The Age of Dualization : The Changing Face of Inequality in Deindustrializing Societies*, Oxford, Oxford University Press.

SJPG (Social Justice Policy Group) (2006), *Breakdown Britain. Interim report on the state of the nation.*

SJPG (2007), *Breakthrough Britain. Ending the costs of social breakdown.*

SSAC (Social Security Advisory Committee) (2022), *The future of working age contributory benefits for those not in paid work*.

SSSS-MWR (1998), *New ambitions for our country : A New Contract for Welfare*, Secretary of State for Social Security and Minister for Welfare Reform, Cm 3805.

Tailby S. (2012), « Public service restructuring in the UK : the case of the English National Health Service », *Industrial Relations Journal*, 43(5), p.448–464.Taylor-Gooby P. (2001), "Welfare Reform in the UK: the Construction of a Liberal Consensus", p.147-170 *in* P. Taylor-Gooby (Ed.), *Welfare States Under Pressure*, London, Sage Publications. Taylor-Gooby P. (2013), *The Double Crisis of the Welfare State and What We Can Do About It*, Basingstoke, Palgrave.

Taylor-Gooby P. (2016), "The Divisive Welfare State", *Social Policy and Administration,* 50(6), p.712-733.

Thane P. (1984), "The Working Class and State 'Welfare' in Britain, 1880-1914", *Historical Journal*, 27(4); p.877-900.

Timmins N. (2001), *The Five Giants. A Biography of the Welfare State,* Second edition, London, Harper Collins.

Timmins N. (2016), *Universal Credit : From disaster to recovery?*, Institute for Government.
Titmuss R.M. (1958), *Essays on 'The Welfare State'*, London, Allen & Unwin.

Topalov Christian (1994), *Naissance du chômeur 1880-1910*, Paris, Albin Michel.

TUC (2022), *A replacement for Universal Credit*.

Unite (2019), *Universal Credit. Not fit for purpose*, Unite Universal Credit Survey Report.

Veit-Wilson J. (1994), "Condemned to Deprivation ? Beveridge's Responsibility for the Invisibility of Poverty", p.97-117 *in* Hills *et al.*, 1994.

Wartonick D. (1985), "Proposals for Social Security Reform in the United Kingdom", *Social Security Bulletin*, 48(8), p.45-48.

Whiteside N. (1996), "Industrial Relations and Social Welfare, 1945-1979", p.107-128 *in* C.J. Wrigley (Ed.), *A History of British Industrial Relations, 1939-1979. Industrial Relations in a Declining Economy,* Cheltenham, Edward Elgar.

Whiteside N. (1996), "Industrial relations and social welfare", p.107-127 *in* C. Wrigley, *A History of British Industrial Relations, 1939-1979*, Cheltenham, Edward Elgar

Whiteside N. (2014), "The Beveridge Report and Its Implementations: a Revolutionary Project?", *Histoire@Politique*, 24(3), p.24-37.

Wiggan J. (2009), "Mapping the Governance Reform of Welfare to Work in Britain under New Labour, *International Journal of Public Administration*, 32(12), p.1026–1047.

Wright S. (2011), "Steering with Sticks, Rowing for Rewards : the New Governance of Activation in the UK", p.85-109 *in* van Berkel R., de Graaf W., Sirovatka T. (Ed.), *The Governance of Active Welfare States in Europe*, Basingstroke, Palgrave Macmillan.

Bibliographie