Document généré le 5 fév. 2025 16:50

Sociologie et sociétés

L’exclusion sociale, l’emploi et la Troisième Voie

Bill Jordan

Volume 33, numéro 2, automne 2001

L'exclusion : changement de cap

URI : https://id.erudit.org/iderudit/008313ar
DOI : https://doi.org/10.7202/008313ar

Aller au sommaire du numéro

Éditeur(s)

Les Presses de l'Université de Montréal

ISSN

0038-030X (imprimé)
1492-1375 (numérique)

Découvrir la revue

Citer cet article

Jordan, B. (2001). L’exclusion sociale, l’emploi et la Troisième Voie. *Sociologie et sociétés*, *33*(2), 93–113. https://doi.org/10.7202/008313ar

Tous droits réservés © Les Presses de l'Université de Montréal, 2001

Ce document est protégé par la loi sur le droit d’auteur. L’utilisation des services d’Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d’utilisation que vous pouvez consulter en ligne.

https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/

Cet article est diffusé et préservé par Érudit.

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l’Université de Montréal, l’Université Laval et l’Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche.

https://www.erudit.org/fr/

L'exclusion sociale, l'emploi et la Troisième Voie

BILL JORDAN

Department of Social Work and Probation Studies
University of Exeter, Northcote House
The Queen's Drive
Exeter EX4 4QJ, UK

Traduction : Suzanne Mineau

L'objectif du Gouvernement est qu'il y ait des opportunités pour tous, ce qui est la définition moderne du plein emploi… Une participation accrue au marché du travail contribuera à augmenter le potentiel de croissance à long terme de l'économie et à réduire la pauvreté et l'exclusion dont la principale cause est souvent l'absence de travail (H.M. Treasury, 2000, ch. 4, introduction).

L'article qui suit analyse l'affirmation du gouvernement du Royaume-Uni qui considère comme étant l'action politique la plus efficace contre l'exclusion sociale dans le contexte britannique son programme de « mise au travail des assistés sociaux » (accroissement des incitations et de l'employabilité, lutte contre l'oisiveté et les demandes frauduleuses d'assistance). Ce programme bien particulier de la Troisième Voie, inspiré surtout des modèles américain (Jordan, 1998 et Lister 2000) et australien (Castles, 1996), a très bien réussi à réduire les taux de chômage et à accroître la participation au marché du travail. Cependant, nous montrerons qu'il faut le considérer comme un ensemble de mesures transitoires pour résoudre les problèmes de la société britannique dont le nouveau gouvernement travailliste a hérité des administrations Thatcher et Major. En effet, parce qu'il se concentre uniquement sur les obstacles à l'emploi, ce programme ne s'attaque qu'au premier élément de la double dynamique de l'exclusion reliée à la pauvreté, et il accentue en fait le second.

Le programme part des présupposés fondamentaux suivants : la recette politique la plus efficace passe par la motivation et la dynamisation des prestataires de l'aide sociale ; la formation élargit l'accès à des opportunités qui rendent « les individus responsables de leur propre avenir et de l'accroissement constant de leurs connaissances et aptitudes, ce qui améliore leur employabilité » (H.M. Treasury, 2000, art. 4.93). Cela présuppose en retour un modèle de société dans lequel il y a un groupe d'acteurs moralement autonomes, autorégulés et mobiles qui recherchent un rendement optimal pour leurs compétences et, par conséquent, sont capables de trouver eux-mêmes la meilleure route qui les sortira de la pauvreté et de l'exclusion sociale.

Aujourd'hui, cependant, bien des données, dont certaines sont présentées dans le rapport sur la stratégie travailliste, montrent que la hausse de la mobilité est une cause de l'exclusion sociale plutôt qu'un remède. Le premier indice est venu des États-Unis où les recherches de Julius Wilson (1989, puis 1996) ont montré que les diplômés, les professionnels et les entrepreneurs de race noire en mobilité ascendante emportaient leur capital humain, matériel et social loin des ghettos des villes, y laissant « les complètement démunis » constituer seuls une concentration de tous les problèmes sociaux. Des études dans d'autres villes font ressortir le même phénomène : la tendance des quartiers jadis hétérogènes à l'homogénéisation, car la mobilité entraîne la formation de groupes ayant des revenus et des goûts similaires (Miller, 1981 et Parkinson, 1994). Au Royaume-Uni, des données récentes font ressortir la polarisation entre quartiers riches et pauvres dans une même ville ; par exemple, Sheffield compte 4 des 100 quartiers les plus désavantagés du pays et 2 des plus avantagés ; à Leicester, dans un quartier du sud de la ville, il n'y a que 5 pour cent des enfants qui vivent dans des familles dépendantes de l'aide sociale, alors que dans un quartier voisin, ce pourcentage atteint 79 pour cent (H.M. Treasury, 2000, art. 4.8).

De plus, les nouveaux systèmes institutionnels créés sous les régimes Thatcher et Major ont favorisé ce processus de polarisation. Au lieu d'agir de façon à promouvoir la cohésion sociale et à réduire les inégalités, les services éducatifs, sociaux et de santé sont devenus un instrument de mobilité en offrant des « avantages positionnels » (Hirsch, 1977 et Jordan, Redley et James, 1994). Ce phénomène a été facilité par le fait que les hôpitaux, écoles et maisons d'hébergement administrent maintenant leurs propres budgets et cherchent fortement à attirer les rendements les plus élevés, c'est-à-dire les patients, enfants et résidents qui coûtent le moins cher. Par conséquent, même dans le secteur public, les groupes à revenus supérieurs obtiennent les meilleurs services et les groupes à revenus inférieurs, les pires. Les quartiers qui ont un parc d'habitations attrayant, qui jouissent d'équipements collectifs comme des parcs, des ressources récréatives, des bibliothèques et des terrains de sport, tendent aussi à avoir les meilleurs services sociaux, alors que les secteurs minables et surpeuplés ont aussi les services de santé, d'éducation et de soins communautaires les moins performants (Jordan, 1996, chap. 4 et 5). Simplement « en votant avec leurs pieds » (Tiebout, 1956), les citoyens peuvent acheter une maison correspondant à leur groupe de revenus et acquérir simultanément un ensemble de biens collectifs appropriés auxquels n'ont pas droit les plus

pauvres qu'eux. En Grande-Bretagne, la vente des meilleurs logements sociaux aux locataires a laissé ceux qui n'avaient pas les moyens d'acheter dans des « communautés livrées à leur sort » (Marske, 1992), au sein de quartiers indésirables aux frontières ou au centre des villes, là où la plupart des ménages dépendent de l'aide sociale et où il y a un taux élevé de crimes, de vente de drogue, de violence et d'activités économiques souterraines (Forrest et Murie, 1994 et Jordan, James, Kay et Redley, 1992, chap. 7).

Le nouveau gouvernement travailliste a choisi d'accroître encore plus la mobilité sociale au nom des « opportunités pour tous ». Cet article analyse les conséquences non intentionnelles de cette mobilité accélérée ainsi que les nouveaux problèmes sociaux auxquels le gouvernement fait maintenant face, au moment même où ses mesures de mise au travail des assistés sociaux atteignent leur objectif. Le programme de la Troisième Voie cherche à faciliter la transition d'une économie industrielle, fondée sur des emplois masculins, assurés et suffisamment payés, à une économie de services dans laquelle la majorité de la main-d'œuvre « flexible » occupe des tâches liées à la reproduction sociale (Jordan, Agulnik, Burbidge et Duffin, chap. 3). Cette économie exige des marchés du travail et du logement moins réglementés que sur le continent européen, pour qu'à la demande locale de services corresponde un bassin de travailleurs capables d'adapter leur style de vie aux types de tâches qui répondent aux besoins ; ils travaillent souvent des heures irrégulières, en marge de toute vie sociale ou dans plusieurs endroits différents. Les avantages fiscaux rattachés au programme sont tous conçus pour faciliter cette transition (Jordan et Jordan, 2000, chap. 7).

Il y a pourtant des limites évidentes à l'ampleur possible d'une telle approche, en termes de rentabilité et aussi d'équité. Du point de vue de la rentabilité, il devient de plus en plus coûteux de former à leur rôle de travailleurs des prestataires qui continuent de recevoir de l'aide sociale, de leur faire respecter leur « obligation » d'accepter un emploi et de subventionner leurs salaires. Du point de vue de l'équité, comment peut-on s'attendre à ce que ces personnes partent de quartiers où la demande de travailleurs est très faible pour aller dans ceux où la demande est forte, mais le logement très cher, surtout si elles ont à leur charge des enfants, des handicapés ou de vieux parents (H.M. Treasury, 2000, art. 4.13) ? De plus, pourquoi la garde des enfants des riches ou le ménage de leur maison seraient-ils généreusement subventionnés par l'État (par des crédits d'impôt), alors que les mêmes tâches dans sa propre maison ou sa propre communauté ne bénéficient d'aucune aide ?

Le nouveau gouvernement travailliste fait face aussi à une série de dilemmes pressants au sujet d'un autre aspect de la mobilité, celui de l'immigration. Au départ, le programme voulait restreindre les prestations et les services accordés aux demandeurs d'asile (Home Office, 1998), mais on constate de plus en plus que les possibilités de travail au noir et d'accessibilité à un logement deviennent des facteurs qui attirent les immigrants vers le Royaume-Uni (Düvell et Jordan, 1999 ; Jordan et Vogel, 1997). Des immigrants sans papiers peuvent offrir exactement le type de flexibilité et d'adaptabilité que les riches communautés urbaines britanniques exigent de leurs travailleurs dans les services, qu'il s'agisse de serveuses ou de femmes de chambre de Pologne, de

personnel de casse-croûte de Turquie ou de nettoyeurs du Brésil. En d'autres mots, ce sont les conditions mêmes que l'État a créées pour favoriser la mobilité interne qui attirent des personnes de l'étranger.

Enfin, l'État lui-même est forcé de recourir à la main-d'œuvre étrangère parce qu'elle représente une solution pratique aux pénuries de travailleurs aggravées par ses politiques. Dans une remarquable volte-face par rapport aux discours antérieurs dans lesquels « la migration économique » était qualifiée de « fausse demande d'asile » qu'il fallait bloquer (Home Office, 1998, act. 1,7), les objectifs politiques sont aujourd'hui de recruter plus de catégories de travailleurs formés à l'étranger (Roche, 2000). Parmi ces derniers, figurent médecins, personnel infirmier, enseignants et travailleurs sociaux ; les professionnels de l'administration publique britannique qui ont charge de famille n'ont pas les moyens de vivre dans les secteurs agréables des grandes villes (surtout de Londres) où la mobilité interne a haussé le coût du logement, et ils refusent de vivre dans les secteurs défavorisés où se concentrent les pauvres, les exclus et les cultures déviantes de la résistance. Toutefois, la levée des restrictions à l'immigration va même inclure les cueilleurs de fruits et légumes (Roche, 2000, p. 3-5) ; on considère aujourd'hui que, pour un éventail croissant de tâches non spécialisées, une main-d'œuvre d'étrangers pleins de bonne volonté est préférable à un régime de travaux forcés pour des assistés sociaux britanniques.

Par conséquent, l'adoption en Grande-Bretagne du programme de la Troisième Voie permet une étude de cas du second élément de la dynamique de l'exclusion sociale : les décisions individuelles d'acteurs mobiles, centrés sur leurs intérêts et à la recherche d'avantages positionnels dans un environnement économique déréglementé ; c'est un processus bien différent de celui d'un pays comme l'Allemagne où les rigidités institutionnelles bloquent beaucoup de citoyens à l'extérieur du monde du travail en tant que prestataires d'aide sociale (Scharpf, 1999). Toutefois, au moment où la globalisation fait sentir son impact sur les sociétés européennes, la même dynamique commence à devenir là aussi plus appropriée et plus visible. Les politiques visant à lutter contre l'exclusion sociale doivent tenir compte des facteurs institutionnels et aussi des facteurs résultant d'actions individuelles.

L'INSERTION SOCIALE PAR L'EMPLOI

À son arrivée au pouvoir en 1997, le nouveau gouvernement travailliste s'était engagé à adopter toute une série de mesures pour mettre les assistés sociaux au travail, mesures décrites dans son programme électoral, puis dans son programme définitif de la Troisième Voie (Blair, 1998a et Giddens, 1998). Cette nouvelle version de la justice sociale qualifiait « l'égalité d'insertion et l'inégalité d'exclusion » (Giddens, 1998, p. 102). Ce programme rejetait en toutes lettres les objectifs de redistribution des gouvernements travaillistes précédents qui recherchaient « l'égalité de résultat » (Brown, 1997) ; à la place, il voulait des « échelles d'opportunités pour les individus de tous les milieux, la disparition du plafonnement qui les empêchait d'atteindre la réussite qu'ils méritaient » (Blair, 1999). Le travail étant considéré comme l'instrument premier de l'insertion sociale, le double

but était de repérer et réduire les obstacles à l'emploi et de dynamiser ceux qui étaient à l'extérieur du marché du travail.

Du point de vue institutionnel, le nouveau gouvernement reconnaissait que bien des ménages avaient été pris au piège du chômage par les changements des vingt dernières années. La déréglementation du marché du travail pendant la période Thatcher-Major avait fragmenté l'emploi disponible pour les travailleurs moins qualifiés en un kaléidoscope de petits boulots (temps partiel, court terme, sous-traitance, autonome), et beaucoup d'emplois manuels avaient subi une baisse de salaire réel. Parallèlement, une proportion très supérieure de la population en âge de travailler recevait un supplément de revenu de subsistance (assistance publique) et ne voyait guère d'avantages à accepter ces petits boulots. Une chose était particulièrement préoccupante :

> … la hausse du nombre de ménages sans travail. Le couple a souvent les mêmes compétences et la même expérience, si bien que les deux partenaires se retrouvent sans emploi lorsque le marché du travail connaît une baisse. Des incitations perverses dans le système de prestations peuvent amener l'un des partenaires à abandonner son travail lorsque l'autre perd le sien (Department of Social Security, 1998, p. 10).

L'élément clé de la stratégie pour qu'il y ait des « opportunités pour tous » fut le programme *New Deal* ; cette « nouvelle donne » consistait à actualiser les assistés sociaux « en investissant dans l'employabilité à long terme des participants, en leur donnant une meilleure chance de décider de leur vie…d'utiliser leurs talents et leur énergie et en les dotant de compétences concurrentielles sur le marché du travail » (H.M. Treasury, 2000, art. 4.14). Le programme visait les jeunes sans emploi, les chômeurs de longue date, les chefs de familles monoparentales, les handicapés, les partenaires des sans-travail et les plus de 50 ans ; il cherchait à obtenir « des niveaux durables d'emploi et une réduction de l'exclusion sociale ». Au cœur de cette approche, il y avait le rôle des « conseillers personnels » qui donnaient « une aide personnalisée », s'occupant aussi bien des aptitudes sociales que de la formation et de l'orientation, dans le cadre d'un régime qui exigeait de ceux qu'il aidait qu'ils rendent des comptes, sous peine de perdre les avantages du programme. Les résultats furent très impressionnants, surtout chez les jeunes ; des 532 000 qui se sont inscrits au programme entre janvier 1998 et août 2000, 244 500 ont trouvé un emploi et 156 300 autres ont acquis de l'expérience et une formation ; la baisse totale du chômage chez les jeunes a été de 70 pour cent depuis mai 1997 (H.M. Treasury, 2000, art. 4.18-4.19). Globalement, les chômeurs sont tombés sous la barre de 1 million, soit le chiffre le plus bas depuis 1975 ; un nombre record de 28 millions de personnes était au travail, et le taux de participation de 74,7 pour cent de la population en âge de travailler représentait un chiffre élevé par rapport aux normes européennes (art. 4.2-3).

Le second élément de la stratégie gouvernementale fut une réforme du système d'avantages fiscaux, destinée à accroître l'incitation au travail dans les emplois à faible salaire et à temps partiel. Le crédit d'impôt des familles au travail (*Working Families Tax Credit* ou WFTC) visait à corriger le « piège du chômage » ; les personnes ayant des enfants, surtout dans les familles monoparentales, se retrouvaient passablement enrichies lors-

qu'elles acceptaient 16 heures ou plus de travail rémunéré. En intervenant par l'entremise du système fiscal, au lieu de verser des prestations, le gouvernement évitait d'afficher une hausse significative des dépenses publiques ; en outre, son public cible était « des familles vaillantes avec enfants » ; d'après les sondages, cette catégorie semblait méritante aux yeux du public et elle comptait deux fois plus d'électeurs désireux de voir les impôts dépensés pour eux ainsi que pour les sans-travail et les familles monoparentales (Hills et Lelkes, 1999). En moins d'un an, il y eut 1,1 million de demandeurs du *WFTC*, parmi lesquels on trouvait 35 pour cent de plus de chefs de familles monoparentales qu'il y en avait eu dans le système antérieur de crédits à la famille (H.M. Treasury, 2000, art. 4.78 et encart 4.2). L'administration s'est maintenant engagée à étendre le principe du *WFTC* aux couples sans enfant et, par la suite, aux célibataires (art. 4.78 et encart 4.6).

Le troisième élément fut l'adoption d'un salaire minimum national de 3,70 livres l'heure pour les travailleurs de 22 ans et plus, et de 3,20 livres pour ceux de 18 à 21 ans, ce qui est très bas par rapport aux normes européennes — moins de la moitié du salaire minimum du Danemark, par exemple (Jordan et Loftager, 2001). Avec le *WFTC* et à la condition que le salaire minimum soit réellement payé, cette tentative de « rendre le travail rentable » permettait à une famille avec enfants, dont un membre travaillait 35 heures ou plus par semaine, d'avoir un revenu hebdomadaire garanti de 208 livres (H.M. Treasury, 2000, art. 4.80). Par contre, comme nous l'expliquerons plus loin, tous ces changements sont maintenant revus à mesure qu'apparaissent certaines conséquences non intentionnelles.

Sous l'angle de l'idéologie et du discours politique, le nouveau gouvernement travailliste faisait écho à la Troisième Voie de Bill Clinton et mettait l'accent sur les droits et responsabilités ainsi que sur « une société donnant, donnant » (Blair, 1998b). En lançant les mesures du programme touchant l'exclusion sociale, Tony Blair déclarait vouloir :

> symboliser une valeur au cœur du parti travailliste, « la communauté » ou « la nation »… Notre contrat stipule que les opportunités vont de pair avec les responsabilités (Blair, 1997).

Giddens (1998, p. 65) a suggéré à son tour que la devise « pas de droits sans responsabilités » devienne aussi « le mot d'ordre en tête des nouvelles réalités politiques ». Le programme de « réforme du bien-être axée sur l'éthique du travail » (DSS, 1998) voulait « accélérer le passage d'un système qui fournit surtout une aide passive à un système qui aide activement les individus à devenir indépendants » (Blair, 2000). Cette approche se voulait « rien de moins qu'un changement de culture chez les demandeurs d'aide, les employeurs et les fonctionnaires », et elle visait à « briser le moule de l'ancien système passif d'assistance » (DSS, 1998, p. 24).

Deux choses laissent clairement voir ce changement. En premier lieu, les attentes de l'État envers chaque citoyen sont haussées ; en échange de prestations, celui-ci doit faire la preuve qu'il s'efforce d'atteindre à « l'indépendance » (ou du moins à un certain revenu d'emploi) ou prouver qu'il est incapable de tels efforts. En deuxième lieu, on prévoit, entre un représentant de l'État et le citoyen qui réclame une aide publique, un contrat précis que le « conseiller personnel » se charge de rédiger et de faire appliquer. Pourtant, si l'aide publique dépend du respect de l'obligation de travailler et si chaque

citoyen se doit de devenir autonome, autorégulé et actif, la relation entre les deux parties se trouve complètement modifiée. L'État reconnaît ce point dans ce qu'il appelle le *nouveau contrat de bien-être* :

> La société est devenue exigeante. Trois tendances soulignent la montée du citoyen-consommateur exigeant et sceptique. Premièrement, la confiance dans les institutions et les politiques gouvernementales s'est effritée. Deuxièmement, les attentes sont à la hausse en ce qui concerne la qualité des services et des commodités (comme des services bancaires 24 heures par jour), mais les services du secteur public n'ont pas réussi à suivre le rythme ; on ne peut plus tolérer leur dédoublement, leur inefficacité et leur complexité inutile. Troisièmement, avec la hausse des revenus, les individus optent pour leur propre maison et leurs propres investissements (DSS, 1998, p. 18).

De toute évidence, le citoyen-consommateur est un agent mobile qui choisit et accumule dans un climat économique compétitif et ouvert. Au lieu de façonner le marché en repérant les biens publics que les intérêts commerciaux n'offrent pas en quantité suffisante et en redistribuant les ressources au nom de l'équité, l'État est tenu de se soumettre aux règles du marché et de plaire à ses consommateurs (Erikson et Weigard, 2000 et Freedland, 2001). De plus, parce que l'environnement est global, les citoyens-consommateurs peuvent en dernier ressort déplacer leurs épargnes, leurs entreprises et même leurs personnes et aller là où ils trouveront les meilleurs rendements et les meilleures communautés pour élever leur famille, recevoir des soins de santé et vieillir. Par conséquent, c'est le citoyen-consommateur et non l'État qui décide des politiques de bien-être.

MOBILITÉ ET EXCLUSION

Pour évaluer la trajectoire et le potentiel à long terme de la stratégie gouvernementale, il nous faut mieux comprendre la relation entre les facteurs suivants : emploi et revenu d'une part, insertion et exclusion d'autre part. Essentiellement, le programme britannique de la Troisième Voie met ensemble deux systèmes de pensée très différents : le programme américain de mise au travail des assistés sociaux et de responsabilisation des communautés (Waddan, 1997), et l'approche européenne de la cohésion et de l'exclusion sociales (Paugam, 1995) ; il les fusionne dans une nouvelle version de la justice sociale. C'est cependant une fusion difficile à cause des différences culturelles et institutionnelles entre les sociétés américaine et européenne. Aux États-Unis (et dans d'autres pays anglo-saxons, notamment en Nouvelle-Zélande), on tolère de fortes inégalités entre les revenus et un vaste bassin de pauvres chez les salariés ; en fait, le salaire des travailleurs manuels américains a beaucoup chuté en valeur réelle à la fin des années 1980 et au début des années 1990, au moment même des changements de politique. Pour contrebalancer cette baisse, il y a la mobilité qui permet à une partie de la population de sortir de la zone de pauvreté (ou d'y entrer) ; le débat portait sur les moyens de ne pas ou de ne plus devenir dépendants à long terme de l'aide sociale plutôt que sur l'exclusion (Duncan, 1984 ; Bane et Ellwood, 1986). En Europe au contraire, les analystes et les politiques se concentrent sur le maintien des niveaux de salaires de tous ceux qui ont un emploi et sur les revenus de remplacement de ceux qui ont été expulsés du marché du

travail par les réductions récentes, mais un phénomène les préoccupe de plus en plus : les individus qui échappent au filet de protection des systèmes institutionnels et n'adhèrent pas aux syndicats ou à l'État et ne sont pas représentés par eux (Room, 1990).

Ces différences de pensée cachent à leur tour d'importants écarts entre les mécanismes d'insertion et d'exclusion. Toutes les formes d'organisation collective humaine supposent, d'une part, l'insertion (celle des membres qui retirent des avantages de la coopération, du règlement des conflits et du partage des coûts) et, d'autre part, l'exclusion (celle des non-membres qui doivent concurrencer les autres sans la protection d'un groupe, parce qu'ils ne peuvent fournir la contribution requise pour adhérer ou parce que leur nombre constitue à lui seul une menace car ils pourraient diminuer les avantages des membres ou s'en emparer) (Olson, 1965, 1983 et Jordan, 1996). Dans l'économie et la société américaines de l'après-guerre, les grandes entreprises et les syndicats puissants avaient des stratégies relativement concurrentes et non coordonnées, tandis que beaucoup de petites entreprises et d'individus demeuraient en dehors de ces organisations collectives ; les communautés étaient constituées d'organismes civils et sociaux à caractère local et assez indépendants (Bellah et coll., 1992). L'idéologie dominante du libre marché attribuait la prospérité à la culture entrepreneuriale, au volontarisme et à la liberté (North, 1990), même si les inégalités pouvaient largement s'expliquer par l'accès ou non aux protections et avantages apportés par les grandes associations (entreprises ou syndicats). En Europe, l'État-providence représentait une tentative plus large de coordonner et de réguler l'emploi et la protection sociale sous l'égide de l'État, et d'inclure ainsi une grande partie de la population dans des systèmes collectifs, bien que de façon hiérarchisée et stratifiée (Mishra, 1984). Néanmoins, une majorité de femmes, de handicapés et d'autres « exclus » ne faisaient pas partie de ces systèmes reliés à l'emploi et devaient compter sur l'aide d'organismes bénévoles (souvent religieux) (Lewis, 1992).

Entre ces deux modèles, le Royaume-Uni a toujours opté pour une forme hybride. Son économie ressemblait davantage à celle des États-Unis, car elle était relativement ouverte et non régulée, et ses syndicats fonctionnaient indépendamment les uns des autres et de l'État. Par contre, ses institutions sociales, dont certaines allaient au-delà du modèle continental, avaient pour effet de freiner de façon significative la concurrence et la mobilité. Ainsi, dans les années 1970, le secteur du logement social représentait 30 pour cent du parc national de logements (Forrest et Murie, 1994), ce qui était beaucoup plus qu'en France ou qu'en Allemagne, et il fournissait des logements subventionnés aux ménages de la classe ouvrière ; de plus, le secteur d'éducation secondaire et polyvalente accueillait la plupart des enfants sans sélection, ce qui allait encore une fois bien plus loin que l'Allemagne. Enfin, le très grand nombre d'emplois dans l'administration publique, notamment en santé, en éducation et en services communautaires, rapprochait la Grande-Bretagne des pays scandinaves, et favorisait un processus « d'encombrement organisé » qui permettait d'absorber les membres de la classe ouvrière dans des rôles professionnels et semi-professionnels des services publics locaux (Hirsch, 1977). Par conséquent, l'État-providence britannique contrebalançait bien des facteurs qui favorisaient la mobilité individuelle et la lutte concurrentielle dans l'économie, et ces ca-

ractéristiques l'ont distingué nettement des États-Unis jusqu'à la victoire électorale de Margaret Thatcher en 1979.

Ce sont ces caractéristiques en effet qui ont été la cible des réformes radicales de Thatcher en faveur du libre marché ; elle s'est attaquée aux autorités locales, notamment à leurs services de logement, autant qu'aux syndicats afin de créer un environnement social à l'américaine, adapté à une économie encore plus ouverte et plus déréglementée. La vente de la majorité des parcs de logements que possédaient les autorités locales ainsi que l'abandon des politiques de logements à faible loyer, au profit de subventions pour l'achat de logements par des ménages à bas revenus, visaient à promouvoir la mobilité, et ce but fut atteint. La privatisation de volets des services de santé et des services communautaires visait à affaiblir les syndicats du secteur public et à ouvrir ces services (comme les soins aux personnes âgées) à des intérêts commerciaux. La délégation des budgets et des décisions à des entités locales (telles que les hôpitaux et les écoles) ainsi que la promotion d'une « économie de bien-être mixte » ont permis de diversifier les intervenants et les modes d'action et d'ouvrir ces secteurs à l'action stratégique des utilisateurs de services. Toutes ces mesures ont fragmenté les systèmes institutionnels nationaux de solidarité et de modération, et donné naissance à des mutuelles restreintes de groupes d'intérêt qui s'articulaient autour d'un service public particulier ou d'un ensemble de ressources communautaires (Jordan, Redley et James, 1994). À leur tour, les pauvres et leurs quartiers qui étaient exclus de ces processus ont dû agir, individuellement et collectivement, pour résister aux effets de leur situation défavorable et développer des pratiques culturelles de résistance (Jordan, 1995).

Le programme de la Troisième Voie a axé son action sur ces pratiques, en particulier sur l'économie informelle (travail au noir, petite délinquance, vente de drogue, escroquerie, prostitution et mendicité) qui remplit un vide lorsque le système du marché et celui de l'État échouent tous les deux (Jordan et Jordan, 2000). Il a utilisé la flatterie ou la force pour que les pauvres acceptent des emplois mal payés dans le secteur des services et renoncent à des activités qui, pendant les années Thatcher, étaient devenues de façon semi-organisée « les armes des faibles ». Des recherches avaient montré que la stratégie dominante des habitants de ces quartiers qui avaient une faible capacité de gagner leur vie, était de combiner une demande d'assistance sociale et une activité informelle, en particulier un travail non déclaré payé comptant ; à titre de justification, ils faisaient valoir la précarité des salaires provenant d'un emploi officiel et le risque de l'endettement et de la perte de leurs prestations (Jordan et coll., 1997 ; Evason et Woods, 1995 et MacDonald, 1994). Le menu du programme *New Deal*, qui offrait emploi, éducation, formation ou travail dans le secteur bénévole, visait à contrer cette stratégie : « pour ceux qui ne souhaitent pas accepter ces offres d'aide, il n'y aura plus la cinquième option de continuer à recevoir des prestations » (DSS, 1998, p. 25). L'offre d'une « porte de sortie nette et obligatoire » pour les prestataires ainsi que l'importance accordée aux renseignements et à la délation pour contrer la fraude constituaient les éléments essentiels de la politique (*Ibid.*, chap. 9). Dans les zones de concentration de sans-emploi, il y avait des équipes d'action (*Action Teams*) chargées de « repérer les emplois libres appropriés dans

les zones voisines et de mettre chômeur et travail en contact. De plus, elles s'attaquent aux obstacles à l'emploi, notamment en finançant le transport pour permettre aux individus d'avoir accès aux emplois offerts dans les environs » (H.M. Treasury, 2000, art. 4.33).

Cette dernière citation montre clairement les liens qu'établit le programme entre emploi, mobilité et insertion. Les habitants des zones défavorisées sont motivés, dynamisés, formés et éduqués pour remplir un rôle dans les services ; leurs conseillers personnels ont toute autorité pour leur ouvrir un compte personnel, les déménager de leur quartier, les faire voyager chaque jour dans de meilleurs quartiers pour occuper un emploi dans la vente au détail, la restauration, le ménage, les soins, etc. Ces mesures les détournent de l'économie informelle de leurs communautés et les intègrent dans des activités reliées aux valeurs culturelles dominantes. Parallèlement, par l'entremise d'un volet du *New Deal* axé sur les communautés et d'une équipe de lutte contre l'exclusion sociale, d'autres mesures sont prises dans les quartiers défavorisés pour contrer l'errance, la drogue, la délinquance et la criminalité ; on impose un « amour sans compromis » (Jordan et Jordan, 2000) qui allie au respect des règles une poussée ferme vers les institutions du nouveau programme axées sur le travail.

Il est encore trop tôt pour évaluer complètement les effets de ce programme ; cependant, des indices préliminaires montrent que son succès du point de vue d'une hausse de la participation au marché du travail ne s'accompagne pas de gains parallèles dans le domaine de l'insertion sociale. D'une part, les premières données sur le Crédit d'impôt des familles au travail laissent croire que les ménages à bas revenus « maîtrisent rarement leurs stratégies de survie », qu'ils « éprouvent des tensions réelles » en tentant d'associer emploi et responsabilités parentales et que « le régime politique actuel peut favoriser indirectement leur exploitation » (Dean et Shah, 2000, p. 17-18). D'autre part, bien des prestataires préfèrent encore une activité informelle non déclarée à la combinaison emploi-avantages liés à l'emploi, et ils sont en mesure d'avancer des arguments convaincants pour justifier leur préférence (Travers, 2001). Finalement, le nouveau gouvernement travailliste vient d'annoncer une série de mesures qui tient compte des limites de son programme original et laisse supposer un changement d'orientation. Nous verrons dans la section suivante ce qui motive ses difficultés et ses doutes.

CLUBS ET COMMUNAUTÉS

Pour analyser les problèmes d'insertion et d'exclusion en jeu dans le programme gouvernemental, il faut regarder plusieurs aspects théoriques et économiques des biens collectifs et de l'action collective, puisque ces deux concepts n'ont aucun sens en dehors du domaine économique. Insertion ou exclusion réfère à un accès commun à des ressources, installations ou activités collectives, à l'adhésion à un groupe et à la participation à une entreprise de coopération ou de mobilisation (Jordan, 1996, chap. 2). L'État-providence de l'après-guerre avait favorisé l'insertion par des systèmes nationaux de protection et de redistribution grâce auxquels la population tout entière partageait les risques au moyen de contributions obligatoires sous forme d'impôts ou de cotisations à la sécurité sociale. La notion de citoyen social (Marshall, 1950 et Procacci, 2001)

laissait présumer que ces institutions étaient les forces les plus puissantes et les plus efficaces pour contrer les marchés qui, dans un environnement compétitif, ont fortement tendance à laisser les individus vulnérables isolés, à briser les groupes parentaux ou communautaires traditionnels, ou encore à susciter des conflits néfastes entre la masse et des formations sociales ou politiques fondées sur les classes (Polanyi, 1944). Le rôle des acteurs collectifs de taille moyenne et de leurs ressources était jugé secondaire parce que la société civile représentait une « troisième sphère » moins importante que les marchés ou les États (Somers, 1993, 2001) ; par conséquent, ce qui importait le plus, c'était l'insertion de chacun à titre de citoyen (souvent par le truchement d'organisations intermédiaires comme les syndicats) dans des systèmes nationaux de partage, d'adhésion et de coopération.

Le programme de la Troisième Voie tente une synthèse nouvelle entre l'idéologie individualiste des principes néolibéraux axés sur le marché et le collectivisme du socialisme et de la social-démocratie (Jordan et Jordan, 2000, chap. 2). Pour cela, il essaie de réduire le rôle de redistribution et de régulation de l'État et de refaire de la société civile la principale source de bien-être et d'insertion. L'idéal de la participation, à titre de membres responsables des communautés, a occupé une grande place dans les discours de Clinton et de Blair (Jordan, 1998) qui ont emprunté les analyses à la base de leurs programmes à des penseurs communautaristes comme Etzioni (1993). Le gouvernement britannique a pu ainsi se dire « pro-affaires » et pro-marché, et faire valoir que les citoyens sont avant tout des acteurs individuels dans un environnement économique compétitif et des membres d'une société civile associative, plutôt que des ayant droit face à l'autorité publique de leur État-nation.

L'attention s'est donc portée sur la façon dont les collectivités de taille moyenne (associations, communautés) incluent ou excluent des membres. À la différence des biens privés, qui peuvent être possédés et consommés par un individu et, par conséquent, dotés d'un prix, il est trop difficile et trop coûteux de diviser les biens collectifs entre des entités ; contrairement à « des biens publics purs » (comme le soleil ou le vent), d'autres biens publics risquent de se détériorer ou de devenir coûteux s'ils sont surutilisés (épuisement) ou surchargés (congestion). Par conséquent, la solution optimale est qu'ils appartiennent à un groupe qui utilise des moyens techniques (barrières ou autres obstacles) pour exclure les non-membres et qui gère en collaboration leur utilisation commune. En théorie économique, l'exemple classique est un club de natation (Buchanan, 1965) ; le travail novateur de Buchanan a été repris par les économistes du choix du public dans une analyse des « clubs » et des « biens des clubs » qui peut s'appliquer à n'importe quelle forme de ressources collectives ou d'interdépendances dans un groupe et qui indique le nombre et le mélange optimal de membres (Mueller, 1989 ; Starrett, 1988 et Wooders, 1978).

Il importe de souligner, toutefois, que les groupes et les associations qui fonctionnent comme des clubs ont de bonnes raisons d'embaucher des non-membres pour bien des aspects de leur vie collective. Par exemple, il est sans doute plus efficace pour un groupe d'utilisateurs d'une forêt, d'une terre communale ou d'un réservoir d'eau de

gérer leur ressource en coopération, comme cela se fait dans bien des régions en voie de développement ou dans de petites sociétés (Ostrom, 1992) ; par contre, l'association équivalente dans une économie avancée (Dryzek, 1991) embauchera beaucoup d'experts techniques et d'ouvriers non qualifiés pour des tâches de maintenance et de conservation ; tandis que les membres de petits clubs sportifs ou récréatifs se partagent des tâches non rémunérées pour fournir un service dont ils ont la jouissance commune, des clubs plus riches auront une petite armée rémunérée d'hommes à tout faire, de jardiniers, de nettoyeurs, de domestiques et de gardiens qui ne sont pas membres, qui n'ont pas accès aux services et aux avantages du club et qu'on peut qualifier de « serviteurs de club » (Breuer, Faist et Jordan, 1995).

Une deuxième observation importante pour analyser l'insertion et l'exclusion dans la société civile porte sur la nature de la « communauté ». Dans le contexte de la Troisième Voie, ce mot est utilisé de façon ambiguë pour signifier une entité culturelle inclusive, commune et participative (la « communauté responsable » des discours de Clinton et de Blair), et aussi pour désigner plus particulièrement les aspects spatiaux et associatifs de la division sociale (comme dans « communautés déshéritées »). Dans un sens comme dans l'autre, il est sous-entendu qu'il est possible d'accéder aux deux types de communauté sous un régime qui favorise des « opportunités pour tous ». On peut se joindre à la grande communauté en adoptant les valeurs de réciprocité, d'obligation et d'éthique du travail de la Troisième Voie ; quant aux associations propres à la société civile, elles font partie de la sphère publique et sont donc ouvertes en principe à tous. Cette façon de voir ignore le fait que, dans une économie qui encourage les individus et les groupes à devenir propriétaires, qui favorise une vision marchande de la citoyenneté (Somers, 2001 et Freedland, 2001) et qui minimise l'importance des solidarités universelles et des services étatiques, il arrive que des communautés se forment d'elles-mêmes, fondées sur l'exclusion des non-membres et sur des avantages positionnels par rapport aux exclus.

Cette situation s'explique elle aussi par des raisons économiques évidentes qui sont liées à l'analyse des biens collectifs et de l'action collective. En principe, tout promoteur immobilier peut acheter un terrain, construire des maisons et des infrastructures publiques et offrir un éventail complet de services jusqu'au point où le coût marginal sera égal à son revenu marginal, ce qui représente le niveau efficace de services collectifs qui maximalise son profit (Stiglitz, 1986, p. 574). Une fois les maisons vendues, les résidents ont intérêt à former une association pour se prémunir contre de futures hausses du prix des services. Ils peuvent ainsi établir un système de gouvernance collective qui fixe les taux de contribution et les normes des services fournis (Foldvary, 1994). Il se crée donc une communauté privée, consensuelle et autorégulée dont les membres, qui ont adhéré « en votant avec leurs pieds » simplement en achetant une maison (Tiebout, 1956), s'entendent sur un taux de taxation et contrôlent l'offre de biens collectifs (Wicksell, 1896). Le « citoyen-consommateur » de la Troisième Voie peut ainsi se passer du rôle que jouerait l'autorité publique à titre de fournisseur de biens publics et aussi de tierce partie chargée d'exiger les contributions (puisque les membres peuvent expulser les mauvais payeurs

et que tous sont libres de partir volontairement). Dans les faits, des communautés de ce type ont surgi partout aux États-Unis (Foldvary, 1994) ; les riches « quartiers fermés » d'Afrique du Sud, du Royaume-Uni et d'autres pays sont un signe de l'amenuisement du rôle de l'État et du potentiel d'exclusion qui existe lorsque la société civile assume une responsabilité collective.

Dans la société britannique, ces processus d'exclusion étaient autrefois contrebalancés par le rôle des autorités locales (qui offraient des écoles, des logements sociaux et d'autres services communautaires) et par celui de l'État central (à titre de redistributeur et de fournisseur de soins de santé). Cependant, comme nous l'avons vu, les politiques de la Troisième Voie se préoccupent davantage d'« opportunités » et de mobilité ; elles prônent comme idéal la « communauté de son choix », responsable, autorégulée et associative, au lieu de tenter de créer des quartiers équilibrés, inclusifs, aux revenus diversifiés qui refléteraient chacun l'éventail des ressources et des goûts des citoyens. En outre, la délégation des budgets aux écoles (Crouch, 2001), cliniques et maisons d'hébergement permet de gérer celles-ci presque comme des clubs ; celles qui ont les meilleures installations sont à la fois capables et désireuses d'exclure des élèves, des patients ou des résidents qui coûtent cher et rapportent peu (Jordan, 1996, chap. 4), tandis que les citoyens moyens sont en mesure de négocier des arrangements qui leur donnent accès à ces services collectifs (Jordan, Redley et James, 1994, chap. 8). Même l'administration publique en arrive donc à soutenir la polarisation des logements et les stratégies de citoyens bien nantis à la recherche d'avantages positionnels par rapport aux groupes à faibles revenus. Incités ou contraints par les autorités de l'aide sociale et leurs conseillers du *New Deal* à chercher du travail comme « serviteurs de club » dans ces communautés (dans leurs services publics et privés), les gagne-petit n'ont pas les moyens d'y entrer comme membres.

LIMITES DU PROGRAMME DE LA TROISIÈME VOIE

L'analyse qui précède m'amène à me poser des questions sur le programme d'insertion par le travail. Tout d'abord, le mode de participation au marché du travail (emplois à temps partiel, peu rémunérés dans les services ou autonomes) qui a connu le plus d'expansion est habituellement restreint à des rôles de « serviteurs de club », et peu de ces emplois permettent aux travailleurs de quitter le secteur du travail subventionné par un crédit d'impôt ou de quitter des communautés défavorisées pour aller vivre dans d'autres plus riches. Les premières études de ce type d'avantages liés au travail montrent que les prestataires ont tendance à rester piégés dans des emplois peu rémunérés (Bryson et Marsh, 1996 ; Bryson et coll., 1997), tandis que des données récentes sur les résultats des politiques du gouvernement travailliste révèlent la persistance ou l'accroissement d'inégalités de toutes sortes. À noter surtout que le programme ne réussit pas à contrer l'exclusion au niveau associatif et communautaire de la société civile ; il peut en fait l'intensifier par l'intermédiaire même de l'administration publique et de la promotion qu'elle fait des « opportunités » et de la mobilité.

Toutefois, certains signes montrent que le gouvernement se rend compte des conséquences non intentionnelles de son programme, et envisage des mesures correctrices.

Sa première inquiétude a trait à l'inefficacité et à l'iniquité d'une survalorisation d'un travail formel dans le secteur des services.

Le programme transforme en emploi rémunéré une grande partie du travail de reproduction sociale non payé qui relevait des systèmes familiaux, parentaux ou communautaires, et il attire dans l'économie formelle bien des personnes qui s'occupaient auparavant d'activités informelles. On peut se demander quel est le meilleur équilibre dans ce domaine et quelles institutions permettent d'atteindre cet équilibre (Jordan, Agulnik, Burbidge et Duffin, 2000, chap. 3).

Les pays développés de l'OCDE abordent ces questions de trois façons différentes. Dans les pays scandinaves (particulièrement en Suède), une grande partie de la reproduction sociale est confiée au secteur public, à des salaires relativement intéressants ; par contre, on y trouve des taux élevés d'impôt et de continuation à la sécurité sociale pour soutenir les emplois et les salaires dans les soins de santé, la garde des enfants, les services environnementaux et communautaires. Ailleurs en Europe continentale (spécialement en Allemagne), ce type d'emplois dans les services a connu une croissance lente ; les tâches de reproduction sociale ont eu tendance à demeurer dans le secteur informel non rémunéré ; la participation des femmes au marché du travail est inférieure et le taux de chômage supérieur, mais le niveau de salaire des femmes demeure stable. Aux États-Unis, au Royaume-Uni et dans d'autres pays anglo-saxons, les emplois de services dans le secteur privé ont augmenté rapidement, mais le faible niveau du salaire minimum et des avantages liés au travail a entraîné une intensification des inégalités. Aucun pays n'a pu atteindre ces trois objectifs : croissance de l'emploi, égalité relative des revenus et réductions budgétaires (Iversen et Wren, 1998).

Le problème vient du fait que la productivité, dans des tâches comme les soins aux personnes âgées ou handicapées, le jardinage ou le gardiennage, ne peut pas augmenter au même rythme que dans les usines à haute teneur technologique. Le programme de la Troisième Voie accorde de façon sélective des subventions aux emplois à faible productivité qui représentent une portion croissante de l'ensemble des emplois. Cette approche ciblée est moins coûteuse que l'approche scandinave, mais elle ne favorise pas une utilisation efficace de la main-d'œuvre à cause d'une incitation perverse : l'employeur est porté à utiliser le travailleur subventionné de façon moins rentable que s'il payait son plein salaire de subsistance. En outre, le système des suppléments du revenu a tendance à s'élargir, comme il l'a fait en 1968-71 avec l'adoption des premiers avantages liés à l'emploi (Jordan, 1973) et comme il le fera bientôt lorsque les crédits d'impôt seront étendus à tous les travailleurs à faibles revenus de plus de 25 ans (H.M. Treasury, 2000, art. 4.78). Enfin, le démantèlement délibéré du piège du chômage signifie, par exemple, que deux personnes qui travaillent à salaire l'une chez l'autre (en faisant le ménage ou en gardant les enfants) et réclament des crédits d'impôt, s'en tireraient mieux si elles exécutaient exactement les mêmes tâches pour elles-mêmes.

Le programme laisse également les gagne-petit aux prises avec l'exploitation parce que le crédit d'impôt permet aux employeurs de maintenir leur salaire bas et de leur confier des tâches serviles. Le cas le plus apparent est celui des individus qui travaillent

dans des maisons privées dont les occupants mieux nantis peuvent se permettre d'embaucher des femmes de ménage, des jardiniers, des promeneurs de chiens et des gardiens, au lieu d'exécuter ces tâches eux-mêmes. En outre, les gagne-petit continuent d'être pris au piège de la pauvreté en vertu des nouvelles dispositions touchant le crédit d'impôt, notamment s'ils réclament des prestations de logement, et par conséquent, ils tirent peu de profits de leurs heures de travail (Jordan, Agulnik, Burbidge et Duffin, 2000, chap. 2).

Notons surtout qu'il y a eu une croissance des suppléments des salaires au moment où des sans-travail en provenance des pays de l'Asie du Sud, d'Afrique et des Antilles recevaient des prestations, au nom le « l'harmonie raciale » et de l'égalité des chances pour les citoyens des minorités ethniques vivant au Royaume-Uni. Dans les années 1990, on a voulu plutôt limiter les demandeurs d'asile, sous prétexte que beaucoup d'entre eux étaient en réalité des « réfugiés économiques » qui ne craignaient pas réellement la persécution politique et devaient donc être refusés et expulsés (Home Office, 1998, art. 1.7). Toutefois, les discours ministériels récents montrent une volte-face complète ; l'immigration économique est maintenant considérée comme un remède aux « pénuries de travailleurs qualifiés » et une façon pour le Royaume-Uni d'aller chercher « les meilleurs talents et les sujets les plus brillants » sur le marché mondial.

> Comme pour d'autres aspects de la globalisation, la Grande-Bretagne peut retirer d'énormes avantages économiques si elle est en mesure de s'adapter au nouvel environnement… Les faits démontrent qu'une immigration économique peut apporter des gains globaux importants pour notre croissance et notre économie (Roche, 2000, p. 1-3).

Il n'est pas difficile de comprendre ce qui a provoqué un tel changement de cap. Même avant cette annonce officielle, les autorités locales, notamment celles des communautés démunies de Londres, avaient entrepris de recruter beaucoup d'enseignants et de travailleurs sociaux dans des pays comme l'Afrique du Sud et le Zimbabwe ; les autorités de la santé étaient allées chercher du personnel infirmier dans ces mêmes pays, au Canada, aux Philippines et en Chine. En fait, la campagne de recrutement d'enseignants en Afrique du Sud menée par l'arrondissement de Newham (par l'intermédiaire d'une agence privée) fut si agressive que le ministre de l'Éducation sud-africain a protesté contre le « piratage » du personnel de son pays qui avait le meilleur potentiel (Radio BBC, *Today*, 16 fév. 2001). En d'autres mots, on ne recrute pas des travailleurs étrangers seulement pour des postes exigeant une formation technologique complexe et très poussée (pour lesquels la recherche concurrentielle d'experts est transnationale), mais aussi pour des emplois courants dans l'administration publique. En outre, grâce à de simples mesures administratives, il y a déjà un assouplissement des règles de l'immigration, et le service de main-d'œuvre d'outre-mer du ministère de l'Éducation et de l'Emploi s'empresse de répondre de façon souple et « pro-affaires » aux demandes des employeurs des secteurs privé et public (Düvell et Jordan, 2001). Bref, il est déjà évident que l'administration publique ne peut attirer et garder du personnel au niveau actuel des salaires, surtout dans les quartiers où les conditions de travail sont difficiles et où le prix des logements est élevé. D'où la nécessité de recruter comme « serviteurs

de club » des immigrants mobiles, ayant moins d'obligations familiales, qui soient capables et acceptent de vivre pauvrement dans les communautés d'accueil.

Par contre, ce n'est pas le seul secteur où un assouplissement des règles se fait sentir. La ministre de l'Immigration, Barbara Roche, a clairement laissé entendre que l'on songeait aussi à l'immigration pour des tâches aussi peu spécialisées que la cueillette des fruits et légumes :

> On dit même que les fruits sont restés à pourrir dans les champs cet été parce que les fermiers ne trouvaient pas de travailleurs pour les cueillir…Quelles que soient les mesures que nous prendrons, il importe de préserver et d'accroître la souplesse et l'orientation vers le marché du système actuel des permis de travail (Roche, 2000, p. 3-5).

Il s'agit là d'une concession importante car elle indique qu'on ne peut forcer, de façon efficace ou équitable, les prestataires d'aide sociale encore sans travail à accepter certaines tâches, alors que des travailleurs immigrants ne demandent qu'à les exécuter au salaire offert. Cela laisse sous-entendre que le marché du travail britannique ne fournit pas de moyens d'insertion sociale à environ un million de personnes, parce que les emplois offerts à ce niveau du cycle commercial sont trop précaires (travail saisonnier, migratoire, irrégulier ou éloigné) pour qu'on puisse croire qu'ils seront acceptés par une population bien établie qui a des obligations familiales et des liens communautaires.

En fait, cette constatation survient un peu tard puisque, surtout à Londres, il existe déjà une population assez importante de travailleurs étrangers sans papiers qui travaillent dans les secteurs des services privés, du textile et de la construction (souvent pour des employeurs des minorités ethniques) et qui acceptent le type de travail que des citoyens britanniques refusent. Loin d'être intégrés dans la société, ces travailleurs au noir y occupent une place à part, partageant des logements communs et n'ayant d'interactions qu'avec d'autres immigrants, parfois dans un esprit de collaboration, mais souvent dans une lutte concurrentielle féroce (Düvell et Jordan, 1999). Leur statut est la forme la plus extrême du phénomène des « serviteurs de club », et ils ont peu de contacts avec les membres de la société hôte blanche ; un Polonais a même demandé avec ironie au cours d'une entrevue : « Y a-t-il des Anglais qui vivent à Londres ? »

Des entrevues effectuées avec des travailleurs immigrants sans papiers, dans le cadre d'une étude qualitative, ont montré que c'est le caractère non régulé des marchés du travail et du logement qui les attire à Londres, leur permet de gagner leur vie et, éventuellement (surtout dans le cas des immigrants polonais), d'améliorer leur sort. En d'autres mots, les conditions économiques qui favorisent la mobilité et la « flexibilité » dans le cadre du programme de la Troisième Voie ouvrent aussi la porte à des travailleurs au noir étrangers qui, sous bien des aspects, sont mieux qualifiés et équipés pour profiter des « opportunités pour tous » particulières qui sont offertes. Ces immigrants (qui arrivent pour la plupart comme touristes ou étudiants plutôt que comme demandeurs d'asile) sont instruits, jeunes et hautement motivés ; leurs services sont très recherchés par de petits ou gros employeurs qui ne posent aucune question sur leur statut d'immigrant. Par contre, leur vie en marge de la communauté hôte

vient contredire ceux qui croient que l'emploi entraîne nécessairement l'insertion sociale.

CONCLUSIONS

Nous avons fait valoir que le programme de la Troisième Voie ne peut à lui seul combattre avec succès l'exclusion sociale parce qu'il ne parvient pas à corriger, et accroît sous certains aspects, le second élément de la dynamique de l'exclusion qui est relié à la mobilité individuelle et à l'adhésion à un club ou à une communauté. Il reste à se demander ce qu'un programme mieux axé sur l'insertion sociale devrait englober, particulièrement dans une société fragmentée et individualisée comme celle du Royaume-Uni où les administrations successives ont érodé les systèmes nationaux de solidarité et de cohésion.

Dans ces brèves conclusions, je ne peux qu'esquisser un début de réponse à cette question. Tout d'abord, j'ai démontré dans les pages précédentes que les tentatives d'améliorer les incitations à accepter des emplois à bas salaire (et à briser le piège du chômage) ont favorisé la formalisation artificielle de bien des tâches de la reproduction sociale. En dépit du discours sur les « opportunités pour tous », les salariés supérieurs ont pu ainsi exploiter les salariés inférieurs, puisque cette formalisation a élargi leur éventail d'options pour combiner activités rémunérées et non rémunérées ; en revanche, les options d'autres groupes, comme les chefs de familles monoparentales et les habitants de quartiers défavorisés, sont réduites à cause des pressions exercées sur eux pour qu'ils acceptent un emploi dans les services. Tout laisse croire que le nouveau gouvernement travailliste est en train d'adopter toute une série de mesures à la pièce pour que des crédits d'impôt (ou des prestations plus généreuses) soient versées pour le travail non rémunéré au sein des ménages ou des communautés. Éventuellement, une sorte de revenu de participation (Atkinson, 1995) pourrait permettre aux citoyens qui s'occupent de diverses activités d'une grande valeur sociale de recevoir le même crédit d'impôt que les bas-salariés. À petits pas, le système finirait peut-être par aboutir à un revenu minimum ou à un revenu de citoyenneté, c'est-à-dire à un montant inconditionnellement garanti à tous les citoyens qui leur permettrait de choisir leur propre combinaison d'emploi et d'activités informelles (Jordan, 1989, 1998). Cette mesure égaliserait aussi le soutien fiscal accordé pour toutes sortes de travaux, ce qui mettrait fin aux subventions inefficaces et inéquitables accordées aux emplois à faible productivité et à bas salaire dans les services. Par rapport au programme de la Troisième Voie qui ne cesse d'ajouter de nouvelles cibles et de nouvelles conditions, une telle mesure représenterait un changement de cap complet, et elle aurait été atteinte de façon détournée par suite des conséquences non intentionnelles des politiques d'emploi de l'État (Jordan, Agulnik, Burbidge et Duffin, 2000).

Pour savoir dans quelle mesure cette modification de la politique des avantages fiscaux ainsi que le nouvel éventail d'options offert aux pauvres favoriseraient l'inclusion sociale, il faudrait connaître le pouvoir de redistribution de cette nouvelle approche. Tout dépendrait aussi des changements dans la politique et les pratiques des autres ser-

vices (santé, éducation, logement, environnement et soins aux personnes). Actuellement, comme nous l'avons montré, ces services tendent à accroître les opportunités et les incitations qui font que les citoyens s'organisent en communautés exclusives, homogènes, et à créer ainsi des « communautés livrées à leur sort » et désavantagées. Pour combattre ces formes d'exclusion, les programmes devront chercher à créer des communautés diversifiées et mieux équilibrées, et y favoriser d'autres formes de participation active que celles qui existent entre membres et « serviteurs de club » sous le régime actuel. Le savoir et l'expérience au sujet des moyens d'atteindre ce résultat ne manquent pas, lorsqu'on connaît la dynamique fondamentale de l'exclusion et qu'on s'y attaque directement (Jordan et Jordan, 2000, chap. 7-9).

La question des migrations transnationales que nous avons évoquée à la fin de cet article est encore plus complexe. Il importe de reconnaître au départ que ces migrations résultent directement de la dynamique de la mobilité et de l'exclusion sociale déclenchée par une combinaison de facteurs (inégalité, déréglementation, flexibilité et « opportunités ») qui ont caractérisé les régimes politiques britanniques depuis plus de vingt ans. Si les réformes que j'ai décrites étaient entreprises, il serait moins urgent d'attirer des « serviteurs de club » de l'étranger. À long terme par contre, l'inclusion sociale ne prendra peu à peu un visage global qu'à la condition que d'autres sociétés (par exemple les pays de l'après-communisme de l'Europe centrale et de l'Europe de l'Est) adoptent une série de politiques semblables et que leurs citoyens se mettent à profiter de la transition vers les marchés et la démocratie.

Au moment même où le programme de la Troisième Voie est en vigueur, son caractère transitoire ressort nettement. Une question demeure sans réponse : le parti travailliste aura-t-il l'intelligence et la volonté politiques d'élaborer de nouvelles mesures d'inclusion sociale qui aillent au-delà des questions d'emploi ? Il reste à voir également si les électeurs de revenus moyens appuieront ces mesures ou s'ils préfèrent les avantages qu'apporte l'exploitation de citoyens mal payés dans des rôles de serviteurs ou l'exploitation d'immigrants sans papiers dans l'économie souterraine. ◈

RÉSUMÉ

Cet article analyse l'affirmation du gouvernement du Royaume-Uni qui considère comme l'action politique la plus efficace contre l'exclusion sociale dans le contexte britannique son programme de mise au travail des assistés sociaux (accroissement des incitations et de l'employabilité, lutte contre l'oisiveté et les demandes frauduleuses d'assistance). Tout en reconnaissant le succès de ce programme, surtout auprès des jeunes sans-emploi, l'auteur analyse un certain nombre de problèmes que le nouveau gouvernement travailliste n'a pas résolus, et que souvent il n'a pas considérés, mais auxquels il sera confronté au cours de son prochain mandat. Entre autres problèmes, il y a l'immigration économique (légale et illégale), la relation entre emplois formels et informels et les effets corrosifs de la bipolarisation sociale. S'appuyant sur plusieurs études récentes, l'auteur conclut qu'il faut modifier et réorienter en profondeur cette politique de la Troisième Voie afin qu'elle représente plus qu'une simple transition post-thatchériste.

SUMMARY

This article will address the British government's claim that its welfare-to-work policies (improving incentives and employability, combating idleness and benefit fraud) represent the most effective policy response to social exclusion in the UK context. Whilst acknowledging the successes of the New Labour programme, especially in relation to youth unemployment, the author will focus on a number of unsolved (and often unaddressed) issues, which will confront it in its next term of office. These include economic migration (legal and illegal), the relationship between formal and informal work, and the corrosive effects of social polarisation. Drawing on several recent research projects, he will conclude that the Third Way needs extensive modification and reorientation to carry it beyond the status of a transition from Thatcherism.

RESUMEN

Este artículo analiza la afirmación del gobierno del Reino Unido que considera que la acción política más eficaz contra la exclusión social en el contexto británico, la conforman sus programas de integración al trabajo de los asistidos sociales (mayores incentivos al empleo, lucha contra la ociosidad y contra las solicitudes fraudulentas de ayuda social). Reconociendo el éxito de este programa, sobretodo con los jóvenes sin empleo, el autor analiza un cierto número de problemas que el nuevo gobierno laborista no ha resuelto, y que ni consideró, pero con los cuales sera confrontado en el curso de su próximo mandato. Entre otros problemas están : la inmigración económica (legal e ilegal), la relación entre empleos formales e informales y los efectos destructores de la bipolarización social. Apoyándose sobre varios estudios recientes, el autor concluye que es necesario modificar y reorientar en profundidad esta política de la "Tercera vía" afín de que ella represente más que una simple transición postthatcherista.

BIBLIOGRAPHIE

Bane, M.J. et D.T. Ellwood (1986), « Slipping into and out of Poverty: The Dynamics of Spells », *Journal of Human Resources*, 12, p. 1-23.

Blair, T. (1996), Discours au congrès du Parti travailliste.

Blair, T. (1997), « Why We Must Help Those Excluded from Society », *Independent*, 8 décembre.

Blair, T. (1998a), Préface de *A New Contract for Welfare*, Cm 3805, p. iii-v.

Blair, T. (1998b), *The Third Way: New Politics for the New Century*, Fabian Pamphlet 588, Londres, The Fabian Society.

Blair, T. (1999), Discours devant l'Institute for Public Policy Research, 14 janvier, Londres.

Blair, T. (2000), « Transforming the Welfare State », Discours devant l'Institute for Public Policy Research, 7 juin, Londres.

Brown, G. (1997), « Why Labour is Still Loyal to the Poor », *Guardian*, 2 août.

Breuer, M., T. Faist et B. Jordan (1995), « Collective Action, Migration and Welfare States », *International Sociology*, vol. 10, n° 4, p. 369-386.

Bryson, A. et A. Marsh (1996), *Leaving Family Credit*, Department of Social Security Research Report 48, Londres, hmso.

Bryson, A., R. Ford et M. White (1997), *Making Work Pay: Lone Mothers, Employment and Wellbeing*, York, Joseph Rowntree Foundation.

Castles, F.C. (1996), « Needs-Based Strategies of Social Protection in Australia and New Zealand », dans G. Esping-Andersen (dir.), *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*, p.88-115.

Crouch, C. (2001), « Citizenship and Markets in Recent British Education Policy », dans C. Crouch, K. Eder et D. Tambini (dir.), *Citizenship, Markets and the State*, Oxford, Oxford University Press, p. 111-133.

Dean, H. et A. Shah (2000), « Working Strategies in Low-Income Families », Exposé donné à un congrès à l'Université de Londres, 28 juin.

Department of Social Security (1998), *A New Contract for Welfare*, Cm 3805, Londres, Stationery Office.

Dryzek, J. (1994), *Discursive Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press.

Duncan, G.J. (1984), *Years of Poverty, Years of Plenty*, Ann Arbor, Institute for Social Research, University of Michigan.

Düvell, F. et B. Jordan (1999), « Immigration, Asylum and Citizenship: Social Justice in a Global Context », *Imprints: Journal of Analytical Socialism*, vol. 4, nº 1, p. 15-36.

Erikson, E. et J. Weigård (2000), « The End of Citizenship? New Roles Challenging the Political Order », dans C. McKinnon et I. Hampsher-Monk (dir.), *The Demands of Citizenship*, Londres, Continuum, p. 13-34.

Etzioni, A. (1993), *The Spirit of Community: The Reinvention of American Society*, New York, Touchstone.

Evason, E. et R. Woods (1995), « Poverty, Deregulation of Labour Markets and Benefit Fraud », *Social Policy and Administration*, 29 (1), p. 40-54.

Foldvary, F. (1994), *Public Goods and Private Communities: The Market Provision of Social Services*, Aldershot, Edward Elgar.

Forrest, R. et A. Murie (1988), *Selling the Welfare State: The Privatization of Public Housing*, Londres, Routledge.

Freedland, M. (2001), « The Marketization of Public Services », dans C. Crouch, K. Eder et D. Tambini (dir.), *Citizenship, Markets and the State*, Oxford, Oxford University Press, p. 90-110.

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

H. M. Treasury (2000), *Pre-Budget Report*, Londres, Stationery Office.

Hills, J. et O. Lelkes (1999), « Social Security, Selective Universalism and Patchwork Redistribution », dans R. Jowell, J. Curtice, A. Park et K. Thomson (dir.), *British Social Attitudes: 16th Report: Who Shares Labour Values?*, Aldershot, Ashgate.

Hirsch, F. (1977), *Social Limits to Growth*, Londres, Routledge and Kegan Paul.

Home Office (1998), *Fairer, Faster and Firmer – A Modern Approach to Immigration and Asylum*, Cm 4018, Londres, Stationery Office.

Iversen, T. et A. Wren (1998), « Equality, Employment and Budgetary Restraint: The Trilemma and the Service Economy », *World Politics*, 50, p. 507-546.

Jordan, B. (1973), *Paupers: The Making of the New Claiming Class*, Londres, Routledge and Kegan Paul.

Jordan, B. (1996), *A Theory of Poverty and Social Exclusion*, Cambridge, Polity.

Jordan, B. (1998), *The New Politics of Welfare: Social Justice in a Global Context*, Londres, Sage.

Jordan, B., S. James, H. Kay et M. Redley (1992), *Trapped in Poverty? Labour-Market Decisions in Low-Income Households*, Londres, Routledge.

Jordan, B., M. Redley et S. James (1994), *Putting the Family First: Identities, Decisions, Citizenship*, Londres, ucl Press.

Jordan, B. et D. Vogel (1997), « Which Policies Influence Migration Decisions? A Comparative Analysis of Qualitative Interviews with Undocumented Brazilian Immigrants in London and Berlin », Centre for Social Policy Research, Brême, Arbeitspapier 14/97.

Jordan, B., P. Agulnik, D. Burbidge et S. Duffin (2000), *Stumbling Towards Basic Income: Prospects for Tax-Benefit Integration in the UK*, Londres, Citizens Income Trust.

Jordan, B. et C. Jordan (2000), *Social Work and the Third Way: Tough Love as Social Policy*, Londres, Sage.

Jordan, B. et J. Loftager (2001), « Arbeitsmarktaktivierung in Grossbritanien und Dänemark », dans H.G. Zilian et J. Flecker (dir.), *Soziale Sicherheit und Strukturwandel der Arbeitshosigkeit*, Munich, Rainer Hampp Verlag, p. 48-68.

Lewis, J. (1992), « Gender and the Development of Welfare Regimes », *Journal of European Social Policy*, vol. 2, nº 3, p.177-189.

Lister, R. (2000), « To Rio via the Third Way: New Labour's "Welfare" Reform Agenda », *Renewal*, vol. 8, nº 4, p. 9-20.

Marske, C.E. (1991), *Communities of Fate: Readings in the Social Organisation of Risk*, Lanham, University of America Press.

Miller, G. (1981), *Cities by Contract*, Cambridge, MIT Press.

Mishra, R. (1984), *The Welfare State in Crisis: Social Thought and Social Change*, Brighton, Wheatsheaf.

North, D.C. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press.

Olson, M. (1965), *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge, Harvard University Press.

Olson, M. (1982), *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation and Social Rigidities*, New Haven, Yale University Press.

Parkinson, M. (1994), « Economic Competition and Social Exclusion: European Cities Towards 2000 », Exposé donné à un séminaire intitulé Measurement and Analysis of Social Exclusion, Bath University, 17-18 juin.

Pangam, S. (1998), « Poverty and Social Exclusion: A Sociological View », dans M. Rhodes et Y. Mény (dir.), *The Future of European Welfare: A New Social Contract?*, Basingstoke, MacMillan, p. 41-62.

Roche, B. (2000), « Migration in a Global Economy », Discours à l'Institute for Public Policy Research Conference, 8 septembre.

Room, G. (1990), *New Poverty in the European Community*, Londres, MacMillan.

Scharpf, F.W. (1999), « The Viability of Advanced Welfare States in the International Economy: Vulnerabilities and Options », Max-Planck Institute for the Study of Societies, Working paper 99/9, Cologne, MPI.

Scott, J.C. (1985), *Weapons of the Weak: Everyday Forms of Peasant Resistance*, New Haven, Yale University Press.

Scott, J.C. (1990), *Domination and the Arts of Resistance: Hidden Transcripts*, New Haven, Yale University Press.

Somers, A. (2001), « Romancing the Market Reviling the State: Historicizing Liberalism, Privatization and the Competing Claims of Civil Society », dans C. Crouch, K. Edav et D. Tambini (dir.), *Citizenship, Markets and the State*, Oxford, Oxford University Press, p. 23-48.

Starrett, D.A. (1988), *Foundations of Public Economics*, Cambridge, Cambridge University Press.

Tiebout, C. (1956), « A Pure Theory of Local Expenditures », *Journal of Political Economy*, 64, p. 416-424.

Travers, A. (2001), « The Hidden Morality of the Informal Economy », Exeter, University of Exeter, Department of Social Work.

Wicksell, K. (1896), « A New Principle of Just Taxation », in R.A. Musgrave et A.T. Peacock (dir.), *Classics in the Theory of Public Finance*, 1958, Londres, MacMillan, p. 72-116.

Wilson, W.J. (1989), *The Truly Disadvantaged: The Underclass, the Ghetto and Public Policy*, Chicago, Chicago University Press.

Wilson, W.J. (1996), *When Work Disappears: The World of the New Urban Poor*, Londres, Vintage.

Wooders, M. (1978), « Equilibria, the Lost and Jurisdictional Structures in Economies with a Local Public Good », *Journal of Economic Theory*, 18, p. 328-348.