

Royaume Uni

Les avatars d'une indemnisation du chômage faiblement protectrice : le cas britannique

Florence LEFRESNE

Chercher à subordonner l'indemnisation du chômage à la recherche active et permanente d'un emploi par le chômeur est une préoccupation de l'Etat fort ancienne dans le pays qui a donné naissance, en 1911, à la première assurance chômage obligatoire. Dans la conception beveridgienne à l'origine du dispositif, l'indemnisation du chômage se trouve en effet indissociablement liée à la structuration du marché du travail, l'enjeu majeur étant de combattre le sous-emploi en opérant un tri entre les travailleurs réguliers, cherchant réellement du travail, qui ont droit à l'assurance, et les oisifs ou les « inemployables » qui relèvent de l'assistance¹ (Beveridge, 1909).

Dès 1909, l'Etat met en place un réseau de bureaux de placement public et gratuit, national et centralisé, qui va s'étendre à l'ensemble du pays : 254 bureaux regroupés en 11 divisions régionales placées sous la tutelle du ministère de l'Industrie et dont la mission est de concentrer les offres et les demandes

d'emplois, donc d'établir un marché du travail homogène. Si l'objectif premier est bien d'apparier de façon rationnelle offres et demandes de main-d'œuvre industrielle, la préoccupation du chômage sous-tend très vite l'activité de ces bureaux qui établissent alors une surveillance de la recherche d'emploi et procèdent au premier comptage administratif des chômeurs. L'accès à l'assurance chômage, dès 1911, est ainsi conditionné par l'inscription auprès de l'un de ces bureaux de placement – auquel l'assuré doit se présenter chaque jour – et réservé aux personnes involontairement privées d'emploi. Les travailleurs qui quittent leur emploi volontairement, sans raison valable (*just cause*) ou qui le perdent en raison de leur mauvaise conduite (*misconduct*) se voient écartés de l'indemnisation pendant plusieurs semaines. La durée de l'indemnisation est limitée à 26 semaines. C'est la situation familiale (personnes à charge), et non le salaire, qui module l'allocation versée. Le financement

1. L'assistance est à cette époque encore régie par la nouvelle loi sur les pauvres (*New poor law*) de 1834 qui a restreint considérablement les conditions de l'aide publique aux indigents en instaurant une partition de même nature entre indigents invalides et indigents valides, ces derniers étant assignés à des maisons de travail obligatoires (*workhouses*), dans des conditions de rémunération très inférieures à celles du marché.

des prestations est assuré par des cotisations patronales et salariales forfaitaires, ainsi que par une participation de l'Etat. Il existe par ailleurs un dispositif de diminution des cotisations patronales en fonction de la pérennité du contrat de travail.

Apparaît ainsi le concept moderne de « chômage involontaire » et l'objectivation de sa mesure. « Défini pour la première fois en termes légaux et clairs, le chômage émerge en tant que période d'inactivité plus ou moins prolongée, structurée par une recherche d'emploi, socialement administrée » (Mansfield, 1994). L'indemnisation du chômage correspond bien à la couverture du risque de chômage involontaire, l'exercice d'un contrôle social de ce risque lui étant indissolublement lié. Le niveau réduit des prestations et leur limitation dans le temps sont dès l'origine explicitement conçus pour inciter les demandeurs d'emploi à retourner le plus rapidement possible sur le marché du travail.

Le mouvement général qui suit la mise en place de ces premières assurances obligatoires sera plutôt celui de l'assouplissement des règles (conditions d'éligibilité moins restrictives, durée d'indemnisation allongée, tests de recherche d'emploi supprimés...) en particulier à la faveur de la croissance et du rapport social plus favorable aux salariés après 1945. Mais il faut avoir en tête que le durcissement des règles d'accès au régime d'indemnisation et le contrôle plus étroit des demandeurs d'emploi, intervenus sous les gouvernements conservateurs, à partir de 1979, s'inscrivent en fait dans la droite ligne de la conception beveridgienne originelle. Contrairement à l'assurance maladie universelle qui autorise la quasi-gratuité des soins (sans préjuger de leur qualité) pour tous,

l'assurance chômage a, au Royaume-Uni, toujours revêtu un caractère restrictif.

Le régime actuel d'indemnisation du chômage

Parmi la variété des systèmes indemnitaires en Europe, celui du Royaume-Uni occupe une position particulière : l'indemnisation y est forfaitaire et la part de la prestation contributive limitée (20 % des chômeurs indemnisés), la grande majorité des chômeurs indemnisés recevant une prestation sous condition de ressources. Dans la logique d'une prestation sociale au service d'un retour rapide à l'emploi (*Welfare to work*), l'indemnisation du chômage est étroitement articulée au contrôle de la recherche active et au suivi des demandeurs d'emploi à travers la mise en place de guichets uniques relevant du service public de l'emploi (*Jobcentres Plus*). Si le niveau de chômage est apparemment bas, et l'indemnisation limitée (à la fois en taux de remplacement et en taux de couverture), le Royaume-Uni est confronté à l'inactivité persistante de catégories particulières (parents isolés, invalides, handicapés...) qui sont aujourd'hui au centre des débats et des réformes en cours.

Les dépenses publiques : niveau bas et structure atypique

Il convient en premier lieu de rappeler que les dépenses publiques affectées au marché du travail sont d'un niveau très faible au Royaume-Uni, comparative-ment aux autres pays européens : 0,67 % du PIB en 2006, la moyenne de l'Union européenne à 27 se situant à 2,20 %, le Danemark à 4,10 % (Eurostat, 2008). Parmi ces dépenses, les mesures dites passives (*i.e.* indemnisation du chômage et préretraites) représentent une proportion

ROYAUME-UNI

elle-même particulièrement faible : 28 % contre 64 % pour l'Union des 27. On pourrait alors s'attendre à une proportion élevée de dépenses dites actives. Or les dépenses proprement imputables aux programmes de formation des demandeurs d'emploi, d'incitation à la reprise d'emploi ou encore de soutien aux créations d'emplois constituent une proportion encore plus faible de l'ensemble (17 %, contre 25 % pour la moyenne de l'Union des 27). Le poste de loin le plus conséquent est celui des services de l'emploi qui concerne les coûts du service public de l'emploi sans que le participant ne connaisse de changement de son statut sur le marché du travail : 55 %, contre 11 % pour la moyenne de l'Union. De ce point de vue, le Royaume-Uni offre une structure déformée de ses dépenses consacrées aux politiques du marché du travail au regard de ce qui est observé dans la moyenne de l'Union. Dans la réalité, la dynamique d'activation des dépenses passives s'appuie avant tout sur des moyens élevés – en valeur relative – mis à la disposition des agences de placement, davantage que sur les programmes d'activation proprement dits.

L'allocation de recherche d'emploi

Jusqu'au début des années quatre-vingt, le régime d'indemnisation du chômage a été remarquablement stable. Celui-ci se compose de deux volets :

- l'*Unemployment benefit* : prestation d'assurance sans conditions de ressources versée pendant un an maximum et d'un montant forfaitaire. Une prestation com-

plémentaire (*Earning related supplement*), proportionnelle au salaire antérieur jusqu'à un certain plafond et versée pendant les six premiers mois d'indemnisation, avait été introduite en 1966.

- l'*Income support* (IS) : prestation d'assistance attribuée sous conditions de ressources et versée pendant une durée illimitée aux chômeurs n'ayant pas ou plus droit à l'*Unemployment benefit*.

Les gouvernements conservateurs Thatcher et Major vont introduire une trentaine de modifications des règles d'accès à l'indemnisation du chômage entre 1979 et 1996, dont en particulier, la radiation, en 1979, des bénéficiaires de pensions privées, ou encore la suppression, en 1982, de la prestation complémentaire calée sur le salaire antérieur que le gouvernement Thatcher voit comme un facteur de désincitation au travail. L'ensemble de ces réformes a considérablement durci les conditions d'accès à l'indemnisation et renforcé le contrôle des chômeurs, sous peine de suspension de l'indemnisation. Mais la principale réforme du régime indemnitaire est introduite en 1996 avec la mise en place d'une nouvelle prestation, la *Jobseeker's allowance* (JSA) qui devient l'allocation unique d'indemnisation du chômage.

Les conditions générales d'accès sont les suivantes¹ : ne pas avoir d'emploi de plus de 16 heures² et être à la recherche active d'un emploi ; être capable de travailler au moins 40 heures par semaine ; avoir au moins 18 ans et ne pas avoir atteint l'âge de versement de la pension de base (65 ans pour les hommes et 60 ans

1. Pour une description précise de l'ensemble des conditions de versement de la JSA, on se reportera à : http://www.jobcentreplus.gov.uk/JCP/stellent/groups/jcp/documents/websitecontent/dev_015482.pdf.

2. Le cumul de la JSA avec une activité réduite est possible, le montant de la prestation est alors réduit.

UNE INDEMNISATION FAIBLEMENT PROTECTRICE

pour les femmes ¹⁾ ; ne pas être dans le système éducatif ; vivre dans le pays (ne pas relever des règles du contrôle migratoire) ; avoir signé un contrat de recherche d'emploi (*Jobseeker's agreement*, voir *infra*).

Le versement de la JSA recouvre toutefois deux configurations différentes. La première correspond à une logique d'assurance. Pour les chômeurs qui peuvent se prévaloir d'un montant contributif suffisant, calculé sur les deux dernières années fiscales et sur chacune de ces deux années, la JSA-C (*Contribution-based*) est versée sans condition de ressources, pendant six mois au maximum. Son montant au 1^{er} avril 2008 est de :

- £ 47,95 hebdomadaires (soit 258 € par mois ²⁾) pour les jeunes de 18 à 24 ans³ ;

- £ 60,50 hebdomadaires (soit 326 € par mois) pour les plus de 25 ans.

Pour les chômeurs inscrits auprès des services de placement et qui ne relèvent pas d'un droit assurantiel (80 % des cas), la JSA-IB (*Income-based*) est versée sous conditions de ressources, selon les mêmes modalités que la prestation de revenu minimum (*Income support*). Dans ce cas, la base de calcul du montant de la prestation tient compte du patrimoine, du revenu et de la taille du ménage. Celle-ci n'est pas attribuée dès lors que le conjoint effectue plus de 24 heures de travail par semaine. La prestation est alors versée sans

limitation de durée et peut s'inscrire dans le prolongement de la JSA contributive, à l'échéance des six mois ou bien être attribuée à des chômeurs ne souscrivant pas aux conditions d'éligibilité de cette dernière. Toutefois, même s'il remplit les conditions d'attribution de la JSA(C), un chômeur pourra bénéficier plutôt de la JSA (IB), dans des conditions d'indemnisation plus favorables, si sa situation familiale et financière le justifie. La très forte proportion de chômeurs indemnisés selon des critères d'assistance et non pas d'assurance constitue l'une des singularités du système britannique.

Le montant de la JSA-IB est le même que celui de la JSA-C s'il s'agit de personnes seules, mais il varie en fonction de la configuration familiale du chômeur. A titre d'exemple, son montant au 1^{er} avril 2008 s'élève à :

- £ 60,50 hebdomadaires pour des parents isolés (plus de 18 ans) (soit 326 € par mois) ;

- £ 94,95 hebdomadaires pour un couple (plus de 18 ans, chacun) (soit 511 € par mois).

Pour les demandes antérieures au 6 avril 2004, chaque enfant à charge (depuis la naissance jusqu'à l'âge de 20 ans) augmente la prestation versée de £ 52,59 par semaine (283 € par mois).

A l'indemnisation du chômage (JSA-C et JSA-IB) peuvent s'ajouter deux types d'allocations associées. D'une

1. La réforme des retraites de mai 2006 porte à 65 ans en 2010 l'âge légal de versement des pensions de base pour les femmes (contre 60 ans auparavant), puis à 68 ans en 2044, pour les hommes comme pour les femmes (*cf.* Join-Lambert, Lefresne, 2007).

2. Les conversions tiennent compte du taux de change en cours mais pas des différences de niveau de vie entre pays.

3. La JSA (IB) est en principe versée à partir de 18 ans. Les jeunes de 16-17 ans peuvent toutefois y avoir droit pendant une durée limitée et à certaines conditions (outre les conditions universelles d'éligibilité) : être contraint de vivre hors du domicile des parents, avoir une charge de famille, témoigner d'une situation de pauvreté.

ROYAUME-UNI

part, le *Child tax credit*¹ qui est un crédit d'impôt (ou une prestation positive si le ménage n'est pas imposable) calculé au prorata des revenus déclarés et du nombre d'enfants à charge. D'autre part, une allocation logement (*Housing benefit*) ainsi qu'une aide au paiement des impôts locaux (*Council tax benefit*) automatiquement accordées aux titulaires de l'indemnisation sous conditions de ressources.

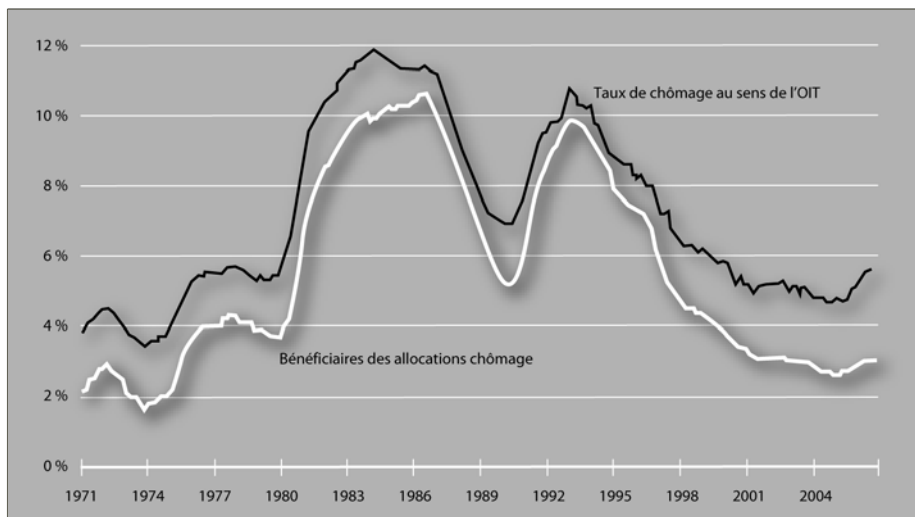
L'ensemble des titulaires de la JSA sont par ailleurs couverts par l'assurance maladie/maternité et les périodes de chômage sont prises en compte pour la liquidation des pensions.

L'octroi de la JSA est subordonné à la signature d'un contrat du demandeur

d'emploi (*Jobseeker's agreement*) qui définit ses droits et obligations au cours des étapes successives de sa période d'indemnisation. Au cours de ces étapes les prestations offertes se diversifient tout en devenant plus contraignantes : mise à disposition de moyens matériels pour la recherche d'emploi, bilans de compétence, stages de remotivation... Au-delà d'une certaine durée de chômage, variable selon son âge et la situation du demandeur d'emploi, la participation à des programmes d'insertion ou de formation peut devenir obligatoire.

Au total, sur l'ensemble des chômeurs inscrits administrativement (*Claimant count*) (904 900 personnes en juillet 2008), un peu plus de 90 % touchent

Graphique 1. Chômage BIT et bénéficiaires de l'allocation de recherche d'emploi en % de la population active



Source : Office for National Statistics.

1. Les ménages ne peuvent toutefois cumuler *Child tax credit* et allocation additionnelle pour enfant dépendant. Pour toute demande postérieure au 6 avril 2004, la première prestation remplace la seconde.

effectivement la JSA ¹. Et le nombre de chômeurs indemnisés par la JSA représente un peu moins de la moitié du nombre de chômeurs au sens du BIT (1,7 million à la même date) (voir graphique 1).

La mise en place des guichets uniques et leurs missions

Institutionnellement, jusqu'en 2001, le versement des prestations et le placement des demandeurs d'emploi relevaient de deux tutelles ministérielles différentes (ministère de la Sécurité sociale dans le premier cas, ministère de l'Éducation et du Travail dans le second). La loi du 8 juin 2001 confie au nouveau ministère du Travail et des Pensions les deux missions. Ainsi, entre 2002 et 2006, les bureaux locaux relevant respectivement des deux anciens ministères, bureaux de placement (*Jobcentres*) d'une part, et agences de prestations d'autre part, ont progressivement fusionné pour former les *Jobcentres Plus* rattachés à l'agence *Jobcentre Plus*, au sein du ministère du Travail et des Pensions. Celle-ci dispose de 11 directions régionales dans l'ensemble du pays, elles-mêmes subdivisées en districts (entre 3 et 7 districts par direction régionale), chaque district ayant lui-même sous sa responsabilité plusieurs *Jobcentres Plus* locaux. On notera que contrairement au paysage institutionnel français de la politique de l'emploi, le dispositif britannique s'appuie très peu sur les collectivités territoriales, la période récente étant toutefois marquée par une implication accrue des villes appelées à coordonner une série d'acteurs concernés par les questions de pauvreté.

Une rationalisation du service public

Les guichets uniques de placement et d'indemnisation qui ont été mis en place à l'issue d'une expérimentation menée entre 1999 et 2002 (*Programme One* mené dans 12 zones pilotes) gèrent l'ensemble des prestations auxquelles peuvent prétendre les personnes privées d'emploi en âge de travailler (alors que les pensions sont de la responsabilité d'un organisme distinct) y compris si ces prestations concernent des inactifs (voir *infra*). Leur mission officielle est (dans l'ordre des priorités) : d'aider les chômeurs à trouver un emploi ou, le cas échéant, de les orienter vers un programme d'emploi ou de formation ; d'inciter les employeurs à multiplier les opportunités d'emploi ; d'informer les personnes quant aux aides financières auxquelles elles ont droit (allocation de recherche d'emploi, revenu minimum, allocations familiales, aides au logement, crédits d'impôts, etc.), et, le cas échéant, de leur verser ces prestations.

En réalité, les bureaux locaux disposent d'une autonomie d'action très réduite, l'offre de services étant définie au niveau national et très standardisée, le manager local référant directement à l'échelon supérieur (Grivel *et al.*, 2007). Des objectifs de réduction budgétaire ont présidé à la fusion : le nombre d'agents du service public de l'emploi est ainsi passé de 80 000 en mars 2004 à 67 500 en mars 2008. La réduction du périmètre du service public a directement conduit à multiplier les contrats avec un réseau de prestataires privés auquel peut directement faire appel le bureau local et qui est appelé dans l'avenir à entrer en concurrence avec

1. Le décalage temporel entre l'inscription administrative et l'examen approfondi des dossiers (supposant d'éventuels changements de situations) aboutit à évincer environ 10 % des demandes.

le service public (rapport Freud, 2007¹). Une partie de la rémunération des agents-conseillers est liée à leur performance en termes de reclassement. Plus le chômeur est difficile à reclasser pour des raisons de qualification ou de handicaps de diverses natures, plus le bonus accordé est important (*box marking*).

Les devoirs du demandeur d'emploi

Toute personne qui présente une demande d'indemnisation est reçue pour un entretien dont l'objectif est de statuer sur la nature des circonstances d'entrée en chômage et de déterminer avant toute chose quelles sont ses aptitudes à occuper un emploi. Dans la tradition des préoccupations qui animaient les bureaux de placement au début du siècle dernier, le contrôle exercé par les services de l'emploi porte notamment sur la demande d'indemnisation exprimée par un salarié ayant démissionné de son emploi. Le conseiller cherche à établir l'existence d'une raison valable de démission (*just cause*) ou encore les raisons du licenciement sur lesquelles l'employeur peut être amené à s'expliquer. Si la démission ne relève pas d'une raison valable ou si la faute du salarié licencié est avérée (*misconduct*), un agent indépendant (*decision maker*) est immédiatement saisi du dossier et statue quant aux modalités d'indemnisation selon une jurisprudence très riche. Le plus souvent, l'allocation de recherche d'emploi est versée après un délai de 26 semaines. Le contrôle s'exerce également sur le caractère effectif de la recherche d'emploi. Si le demandeur

d'emploi ne se présente pas tous les quinze jours ou ne parvient pas à attester de recherches actives, il risque de se voir interrompre, voire suspendre définitivement ses allocations, les agents des *Jobcentres* disposant d'un pouvoir de sanction effectif. Les personnes de plus de 60 ans peuvent renoncer à la JSA pour demander à bénéficier de l'*Income support (infra)*, auquel cas ils ne sont pas tenus de rechercher activement un emploi ni de se présenter régulièrement au *Jobcentre*.

L'emploi convenable ne fait l'objet d'aucune définition formelle en termes de niveau de qualification, de niveau de rémunération ou de localisation. Au cours des 13 premières semaines, la recherche d'emploi peut être restreinte aux souhaits ou au champ professionnel antérieur du demandeur d'emploi, à condition que ce dernier puisse démontrer qu'il a des chances raisonnables de trouver un emploi malgré ses exigences. Passé ce délai, les termes du *Jobseeker's agreement* peuvent être modifiés car le demandeur est tenu d'accepter tout type d'emploi. Au-delà de 6 mois de chômage ne peut subsister aucune exigence de salaire. Si le demandeur refuse quatre offres consécutives ou s'il refuse une place dans un programme d'emploi ou de formation (ou encore s'il a interrompu de son propre chef la participation à ce programme), les sanctions peuvent intervenir (suspension des allocations allant de 1 à 26 semaines), qui relèvent du *decision maker*. Ces sanctions peuvent faire l'objet d'un recours auprès d'une juridiction indépendante (*appeal tribunal*)².

1. David Freud, ancien journaliste devenu dirigeant d'une banque de la City s'est vu confier par le ministre du Travail et des Pensions la réalisation d'un bilan du *Welfare to work* mis en œuvre depuis 1997.
2. Et les décisions de ce tribunal peuvent à leur tour être contestées devant un Commissaire de la sécurité sociale.

Un report significatif des chômeurs sur des statuts d'inactifs

Parmi les *success stories* des pays européens dont le taux de chômage a fortement décru depuis le milieu des années 1990, le cas britannique présente une spécificité : alors que la population en âge de travailler s'est accrue, la population active y a quasiment stagné. Elle a même baissé dans le cas des hommes. La diminution du chômage pour cette catégorie a d'ailleurs été plus accentuée que la croissance de l'emploi, une partie des chômeurs masculins ayant été reportée sur l'inactivité, alors que pour les femmes, l'accroissement de l'emploi s'est traduit par un recul quasi homothétique du chômage. De façon atypique, on observe ainsi une baisse sensible du taux d'activité des hommes de 25-54 ans passant de 94,6 % en 1991 à 91,6 % en 2006. L'inactivité pour raisons de santé est de loin la première cause d'inactivité au Royaume-Uni et parmi ces inactifs (d'âge actif) les non ou les faiblement qualifiés sont largement sur-représentés : entre 1984 et 2001, le taux d'activité de ces derniers chute de 81 % à 44,7 % alors que celui des travailleurs qualifiés passe de 94 % à 91 % (Bell, Smith, 2004).

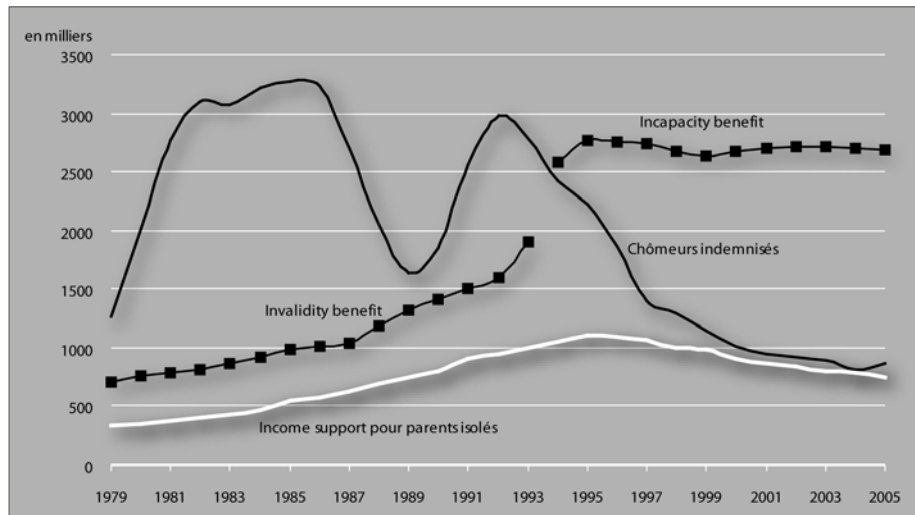
2,7 millions d'invalides, trois fois plus que de chômeurs indemnisés

La traduction institutionnelle de ce phénomène réside dans l'ampleur du nombre de titulaires du régime d'invalidité (*Incapacity benefit*, cf. encadré 1) qui atteint 2,7 millions de personnes selon les sources officielles, pour un budget annuel de 12,5 milliards de livres sterling en 2007 quand celui de l'indemnisation du chômage s'élève à 2,5 milliards. Le nombre d'invalides est désormais trois fois plus élevé que celui des bénéficiaires

de l'indemnisation chômage (graphique 2). Dans un travail économétrique, Manning (2005) montre qu'il n'existe aucune preuve solide montrant que le durcissement des contrôles à l'endroit des demandeurs d'emploi postulant à la *Jobseeker's allowance* ait pu avoir une influence positive sur leur retour à l'emploi. En revanche, le déplacement du statut de demandeur d'emploi vers celui de postulant à l'allocation d'invalidité est désormais démontré, à travers une série de monographies régionales fondées sur le suivi dans le temps des allocataires de la JSA (Alcock *et al.*, 2003).

Les bénéficiaires de l'*Incapacity benefit* (IB) comme de l'*Income support* (IS) ne sont pas soumis aux obligations de recherche d'emploi, mais le contexte de faible chômage, d'une part, et le nombre limité des chômeurs indemnisés d'autre part, ont conduit à faire de plus en plus porter le débat sur l'ampleur du sous-emploi caché sous ce statut d'inactif. La priorité politique en matière de politique d'emploi concerne ainsi l'activation des dépenses en direction de populations d'âge actif enregistrées comme invalides ou comme parents isolés (catégorie majoritaire au sein des bénéficiaires de l'IS) et qui pourraient être en mesure de travailler. La préoccupation n'est pas nouvelle. Ce glissement des chômeurs vers l'aide sociale avait déjà conduit à un renforcement des contrôles (tests médicaux). Le programme *New Deal for disabled people* visait déjà la remise au travail à travers des petits boulots dans le secteur marchand ou associatif, accompagnés dans le meilleur des cas d'une formation. Le programme *Pathways to work* impose désormais une période de six mois d'entretiens centrés sur la recherche d'emploi avant de pouvoir prétendre à l'indemnité d'invalidité

Graphique 2. Personnes d'âge actif recevant des prestations d'incapacité et des indemnités de chômage



NB : Les pensions d'incapacité de travail ont remplacé celles d'invalidité de travail en 1995, engendrant certaines modifications des conditions d'obtention.

Source : Department for Work and Pensions.

dité. Les contrôles se traduisent bel et bien par des sanctions pouvant aller jusqu'à la suspension des allocations mais force est de constater que la réincorporation de ces personnes dans l'activité demeure marginale. Celle-ci semble d'autant plus difficile que ce régime concerne des personnes durablement éloignées de l'emploi. Selon les statistiques du ministère du Travail et des Pensions, 75 % des bénéficiaires de l'IB touchent l'allocation depuis deux ans ou plus. C'est le cas typique des anciens mineurs écartés du marché du travail après les grands conflits de 1984-1985. Mais il semble que l'on assiste à une inflexion des principales raisons de santé invoquées pour bénéficier de l'allocation. En 2006, 40 % des bénéficiaires étaient déclarés souffrir de troubles mentaux ou du comportement (Freud, 2007).

Réforme en cours du Welfare to work

Le livre vert sur la réforme du *Welfare*¹, publié en 2006 et précédant la loi de 2007, préconisait le remplacement de l'IB et de l'IS par une prestation unique, l'ESA (*Employment and support allowance*) ; celle-ci est entrée en vigueur en octobre 2008. Derrière l'appellation unique existent néanmoins deux niveaux de prestations différenciées : les personnes « réellement incapables » de travailler recevront une prestation plus élevée que les personnes seulement temporairement ou faiblement empêchées de travailler. Les tests médicaux pour établir le tri seront alors renforcés à travers la mise en place d'un programme d'évaluation à la capacité d'emploi. Parallèlement le programme *Pathway to work* sera étendu afin d'accroître l'offre de services des *Jobcentres Plus* en direction de ces pu-

1. « A New Deal for Welfare: Empowering People to Work », *Green paper on Welfare reform*, January 26, 2006.

blics. Le choix qui est fait est donc à nouveau de déplacer le curseur de l'incitation à l'emploi, de renforcer les procédures de tri, et d'accroître les procédures d'activation pour des populations souvent éloignées depuis longtemps du marché du travail. Ce sont des préconisations identiques que l'on retrouve dans le rapport Freud (2007) qui mise sur la réduction de « l'inactivité et de la pauvreté laborieuse pour répondre à l'aspiration gouvernementale d'un taux d'emploi à 80 % d'ici 10 ans. » On devine la difficulté de l'entreprise portant sur une population de 3,65 millions de personnes (2,7 millions d'invalides et 950 000 parents isolés touchant l'IS) dans le périmètre budgétaire actuel du service public de l'emploi, et on pressent le risque de traitement différencié qui pourrait résulter des aléas d'évaluation des « capacités d'emploi ».

La position des syndicats

Dans une réponse détaillée au rapport Freud, le TUC (2007) conteste explicitement le renforcement des contrôles portant sur des populations aussi vulnérables que les invalides ou les parents isolés, dénonce une politique d'élévation à marche forcée des taux d'emploi ainsi que les risques encourus par une privatisation accrue des services de l'emploi. Les solutions résident selon le TUC dans le suivi et l'aide personnalisée renforcée des demandeurs d'emploi. Pour autant, la faiblesse de la prestation d'indemnisation n'est nulle part pointée comme insuffisance de protection sociale ou comme source inéluctable de dysfonctionnement

par effet de report sur d'autres prestations. Cette position traduit la légitimité somme toute assez forte dont jouit le système indemnitaire au Royaume-Uni. Une légitimité historiquement ancrée dans la réponse apportée au chômage par la Commission Beveridge de 1909 : d'une part, l'instauration d'une assurance obligatoire permettait de sortir des limites du mutualisme en vigueur jusque-là (les travailleurs les plus exposés au chômage étaient aussi les moins organisés donc ceux qui ne cotisaient pas aux caisses de secours mutuel) ; d'autre part, le montant réduit et forfaitaire de l'indemnisation traduisait un objectif de prévention d'une situation de besoin et non pas de maintien du niveau de vie antérieur (Merrien, 1997). Au plan institutionnel, les syndicats britanniques n'ont jamais exercé directement de rôle dans le dispositif, comme dans l'ensemble de la politique de l'emploi¹. Néanmoins, le TUC a largement soutenu la politique de *Welfare to work* mise en place par Tony Blair. A travers les centres d'aide aux travailleurs sans emploi (*Unemployed workers centres*), les syndicats ont développé leur action dans une double direction : d'une part, l'assistance juridique envers les chômeurs fragilisés dans l'accès à l'indemnité de chômage ; d'autre part, une représentation syndicale exercée au niveau local dans les différents programmes tels que le *New Deal*.

Le taux de chômage est loin de refléter l'ampleur du sous-emploi au Royaume-Uni et les régimes d'invalidité ou d'assistance constituent bien la princi-

1. Le rôle des partenaires sociaux dans la mise en œuvre de la politique de l'emploi est purement consultatif. Lorsque des réformes sont annoncées, des livres blancs ou des livres verts sur les projets présentés au Parlement sont rendus publics, à partir desquels les représentants des employeurs et des salariés ont la possibilité d'exprimer leur opinion. Tout projet de loi est soumis à l'avis du comité consultatif de la sécurité sociale au sein duquel les partenaires sociaux sont représentés.

Encadré 1.

Incapacity benefit et Income support

L'*Incapacity benefit* est une allocation forfaitaire versée sans conditions de ressources aux personnes de plus de 16 ans, déclarées inaptes au travail. Elle est introduite en 1995 en remplacement du *Sickness benefit* et de l'*Invalidity benefit*. La prestation est subordonnée à un seuil de cotisation (seuil contributif de sécurité sociale) au cours des deux années précédant la déclaration d'invalidité. Le montant est forfaitaire, avec différents paliers et dépend de l'âge du bénéficiaire. Le premier palier correspond aux 28 premières semaines d'affiliation au régime de l'invalidité, le second aux 24 semaines suivantes, le troisième au-delà et pour une durée illimitée :

- en dessous de l'âge d'attribution de la pension d'Etat, le montant de l'*Incapacity benefit* est au 1^{er} avril 2008 de £ 63,75 hebdomadaires au premier palier (343 € par mois), de £ 75,40 au second (406 € par mois), de £ 84,50 au troisième (455 € par mois) ;

- au-dessus de l'âge d'attribution de la pension d'Etat, son montant est de £ 81,10 au premier palier (436,50 € par mois), de £ 84,50 au second (il n'y a pas de troisième palier pour cette catégorie de bénéficiaires).

Les personnes remplissant les conditions d'éligibilité sur le plan médical mais n'ayant pas suffisamment cotisé sont orientées vers l'*Income support*.

L'*Income support* est une allocation différentielle sous conditions de ressources et de patrimoine, attribuée aux personnes entre 16 et 60 ans titulaires de bas revenus et qui ne sont ni en emploi à plein temps, ni en recherche active d'emploi. Les bénéficiaires de cette prestation n'ont pas à se présenter au *Jobcentre Plus*, s'il s'agit de parents isolés, de malades ou de personnes handicapées, d'aveugles ou de personnes dans l'impossibilité de travailler pour avoir en charge à plein temps une ou plusieurs personnes. La prestation ne peut être attribuée dans le cas où le conjoint travaille au moins 24 heures par semaine.

Le montant de l'*Income support* varie selon l'âge du bénéficiaire et les circonstances, au 1^{er} avril 2008 :

- il est compris entre £ 47,95 et £ 60,50 hebdomadaires (entre 258 et 326 € mensuels) pour une personne seule ;

- il est de £ 94,95 hebdomadaires pour un couple dont les membres ont plus de 18 ans (soit 511 € mensuels) ;

- il s'élève à £ 60,50 (326 € mensuels) pour un parent isolé auxquelles s'ajoutent £ 52,59 par enfant à charge jusqu'à son 20^e anniversaire (283 € mensuels) (jusqu'en avril 2004, après cette date, les titulaires bénéficient du *Child tax credit*).

Les demandeurs n'ayant pas suffisamment contribué pour percevoir l'IB touchent pour la grande majorité l'IS avec le *disability premium*.

pale soupape d'un système d'indemnisation peu protecteur qui, par souci de combattre la désincitation au travail, a mécaniquement rendu d'autres prestations plus attractives. Ainsi que le soulignent Cazenave et Zajdeda (2006) : « En

voulant lutter contre un problème de désincitation, le gouvernement en a créé un à un autre niveau, encore plus problématique puisqu'il conduit plus sûrement les personnes concernées vers le chômage de longue durée que vers l'emploi. » Sauf à

UNE INDEMNISATION FAIBLEMENT PROTECTRICE

aligner l'ensemble des prestations sur le niveau le moins protecteur et à prendre ainsi le risque d'aggraver la pauvreté, on voit mal comment sortir de cette logique. Ni les programmes d'insertion des chômeurs – dont on a souligné qu'ils représentaient peu dans la dépense publique affectée au marché du travail – ni les politiques d'incitation fiscale à la reprise d'emploi (*make work pay*) n'ont finalement permis d'éviter cette dérive. Le coup de frein à la croissance et la montée rapide du chômage, liés à la crise financière, viennent sérieusement différer les objectifs ambitieux d'élévation des taux d'emploi au centre de la nouvelle réforme du *Welfare to work*.

Sources :

- Alcock P., Beatty C., Fothergill S., MacMillan R., Yeandle S. (2003), *Work to Welfare: How Men Become Detached from the Labour Market?*, Cambridge, CUP.
- Bell B, Smith J. (2004), « Health, Disability Insurance and Labour Force Participation », *Bank of England working paper*, n° 218.
- Beveridge W. (1909), *Unemployment: a Problem of Industry*, Longmans, Green and Co, London.
- Cazenave C., Zajdela H. (2006), « Le modèle britannique en question », communication au colloque « Etat et régulation sociale », 11, 12, 13 septembre, CNRS-Université Paris1.
- Eurostat (2008), *Labour Market Policy – Expenditure and Participants – Data 2006*, Eurostat statistical books, European Commission.
- Freud D. (2007), *Reducing Dependency, Increasing Opportunity: Options for the Future of Welfare to Work*, Independent Report to the Department for Work and Pensions.
- Grivel N., Georges N., Méda D. (2007), *Les prestations et services d'accompagnement des demandeurs d'emploi au Royaume-Uni*, Rapport de recherche, n° 40, Centre d'études de l'emploi, décembre.
- Join-Lambert O., Lefresne F. (2007), « Des retraites encore plus tardives, des pensions plus égalitaires », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 109, spécial « Réformes de retraites et emploi des seniors », novembre.
- Mansfield M. (1994), « Naissance d'une définition institutionnelle du chômage en Grande-Bretagne (1890-1914) » in Mansfield M., Salais R., Whiteside N., *Aux sources du Chômage 1880-1914*, Belin.
- Manning, A. (2005), « You Can't Always Get What You Want: the Impact of the UK Jobseeker's Allowance », Centre for Economic Performance, *discussion paper*, n° 697.
- Merrien F. X. (1997), *L'Etat-Providence*, Paris, PUF, coll. Que sais-je.
- TUC (2007), *Reducing Poverty, Increasing Support: the TUC Response to the Freud Report*. <http://www.tuc.org.uk/welfare/tuc-13356-f0.pdf>