Royaume-Uni

L'emploi en question

Florence LEFRESNE

Le Royaume-Uni présente une configuration particulière au regard de la problématique adoptée pour ce numéro spécial de la *Chronique Internationale de l'IRES*. Le ralentissement de la croissance observé dans un grand nombre de pays de l'Union depuis le second semestre 2001 y est d'ampleur limitée, les performances macroéconomiques autorisant une bonne tenue de l'emploi notamment dans les services, et un taux de chômage particulièrement faible (tableau 1). Il apparaît impropre de parler de retournement conjoncturel. Dans ce sens, les termes dans lesquels sont posés les problèmes de l'emploi ne subissent pas de modification particulière.

Au plan macroéconomique, le cadre est fixé par les objectifs stricts, de politique monétaire d'une part, à travers le contrôle de l'inflation maintenue en deçà de 2,5 % par an par le comité de politique monétaire « indépendant » du pouvoir politique, et de politique budgétaire d'autre part, soumise aux règles rigoureuses de limitation de l'endettement public. Ainsi, la part des dépenses publiques dans le PIB, parmi les plus faibles de l'Union européenne, est passée de 41,2 % en 1996-1997 à 39,7 % en 2001-2002. Toute amélioration visée sur le front de l'emploi s'appuie sur un objectif précis : abaisser le seuil de chômage à partir duquel l'inflation commence à augmenter (NAIRU [1]). Le succès de la politique de l'emploi repose sur l'effet de concurrence salariale que sont susceptibles d'exercer les chômeurs (ré)intégrés au marché du travail. C'est de cette flexibilité à la baisse des salaires qu'est censée dépendre la baisse à court terme du chômage, et à plus long terme, la dynamique de l'emploi entretenue par une demande plus expansionniste, un accroissement des recettes fiscales (revenus supplémentaires), une baisse des dépenses sociales (moins d'allocations)… L'inertie créée par un éloignement du rable du marché du travail (chômage de long terme, parents isolés, handicapés vivant d'allocations, préretraités…) dont les victimes ne viennent plus directement concurrencer les salariés en place, est ainsi posée comme la principale cause de dysfonctionnement du marché du travail. Combattre les trappes à inactivité ou à chômage et faire en

1. *Non Accelerating Inflation Rate of Unemployment*. Pour une discussion critique de la notion, voir Husson (2000).

Tableau 1. Croissance, emploi, chômage variations annuelles en %										
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002*	2003*
PIB	4,7	2,9	2,6	3,4	3,0	2,1	2,9	2,3	2,0	2,8
Emploi	0,8	1,2	1,1	1,9	1,0	1,9	1,0	0,7	0,3	0,4
Taux de chômage standardisé	9,6	8,7	8,2	7,0	6,3	6,1	5,5	5,1	5,2	5,4

*Prévisions
Source : Eurostat

sorte que le travail paie, à travers une série d'incitations et de contraintes portant sur l'offre de travail, tels sont les principaux axes guidant l'action publique en matière d'emploi. Celle-ci a connu des étapes (réformes nombreuses du système indemnitaire et des services de l'emploi, réforme fiscale, programmes successifs en direction des demandeurs d'emploi…) mais ses principes sont remarquablement stables, le gouvernement Blair ayant largement contribué à donner un cadre institutionnel à cette stabilité.

Le débat actuel relatif à l'emploi n'est donc nullement influencé par une quelconque inflexion des diagnostics et des objectifs politiques gouvernementaux. Néanmoins, la pertinence même de cette politique fait débat. Les bonnes performances du Royaume-Uni en matière de chômage restent en grande partie expliquées par un tassement des ressources de main-d'œuvre, à l'opposé du modèle préconisé. L'intégration par le retour au travail se heurte à de sérieuses limites : impact numérique restreint et segmentation du marché du travail trop marquée pour enclencher des effets de concurrence attendus. Cette forte segmentation se traduit par des évolutions salariales très contrastées entre salariés couverts par la négociation salariale et titulaires de bas salaires plus ou moins protégés par le salaire minimum. Dans un pays où la relation salariale offre peu de protection statutaire, les enjeux se situent clairement du côté d'une amélioration des normes d'emploi et des droits des salariés en lien avec les directives européennes.

Un taux de chômage au plus bas

Emploi et chômage dans les années quatre-vingt-dix

Parmi les *success stories* des pays européens ayant connu une baisse de leur taux de chômage dans les années quatre-vingt-dix, le modèle britannique présente une spécificité : ce n'est pas le rythme de croissance qui explique fondamentalement la réussite, mais plutôt un tassement des ressources de main-d'œuvre (Lefresne, 1996 ; Husson, Jolivet, Meilland, 1999). Ce premier point mérite un éclaircissement. Les variations de l'emploi ont été, sur la décennie des années 1990, fortement contrastées. A un mouvement drastique de destruction d'emplois jusqu'en 1993, a succédé celui d'une activité intense de création d'emplois, sous le double effet de la reprise économique encouragée par la dépréciation de la livre sterling et du tassement de la productivité du travail. Mais sur l'ensemble de la période, le niveau d'emploi reste à peu près constant, avec toutefois des modifications structurelles importantes : « déversement » relativement brutal des emplois industriels

vers les services et poussée sensible de l'em ploi à temps par tiel et du tra vail in dépen dant (Fou quin *et al*. 2000). Les for tes variations conjoncturelles de l'emploi sont cer tes à re lier à cel les, in ver ses, du chômage. Pour au tant, les bons ré sul tats ob te nus en ma tière de chô mage ré sul tent lar ge ment d'un phé no mène de « ré tré cis se ment du mar ché du tra vail » da van tage que des créa tions net tes d'em ploi, re la ti vement faibles sur l'ensemble de la pé riode. Alors que la population en âge de travailler croît sur la décennie, son taux d'activité passe de 77,8 % en 1990 à 75,1 % en 1999, ce qui en gendre une quasi-stagnation de la population active sur les an nées quatre-vingt-dix, sans équi valent en Eu rope.

Dé but de la dé cennie 2000 : ra len tis se ment de la crois sance et main tien d'un chô mage bas

Depuis le milieu de 2000, la croissance s'est ra lentie en rai son d'un flé chissement de la demande extérieure et de l'effondrement des valeurs technologiques. Néanmoins, le taux de croissance en 2001 est de 2,2 %, lé gè re ment en dessous de son taux po ten tiel mais au-des sus de ce lui des au tres pays du G7. Ce maintien glo bal de la per for mance ma croé conomique masque de forts déséquilibres sec to riels : les ac ti vi tés de ser vi ces poursui vent leur crois sance tan dis que le secteur manufacturier connaît un net flé chis se ment en partie lié à la fer me té de la livre sterling vis-à-vis de l'euro, jusqu'à la période très récente. En dépit de pertes d'emplois manufacturiers, l'emploi a continué de progresser grâce à la crois sance des ser vi ces. Le temps par tiel continue d'augmenter atteignant 24,8 % de l'em ploi to tal en 2001, avec une progres sion tou te fois ra lentie. Le tra vail indépendant connaît quant à lui un léger déclin depuis 1998 (11,3 % de l'emploi total en 2001). Pour la première fois en vingt ans, l'em ploi dans le sec teur pu blic a aug men té plus vite que dans le sec teur privé grâce aux recrutements dans l'ensei gne ment et dans le sec teur hos pi ta lier. Le taux de chô mage, se lon les sour ces administratives, atteint, en juin 2002, son point le plus bas de puis 1975 : 3,1 %. En données d'enquête intégrant les critères du BIT, ce taux connaît une légère remontée de puis la fin 2001 et s'éta blit à la même date à 5,2 % de la population active [1].

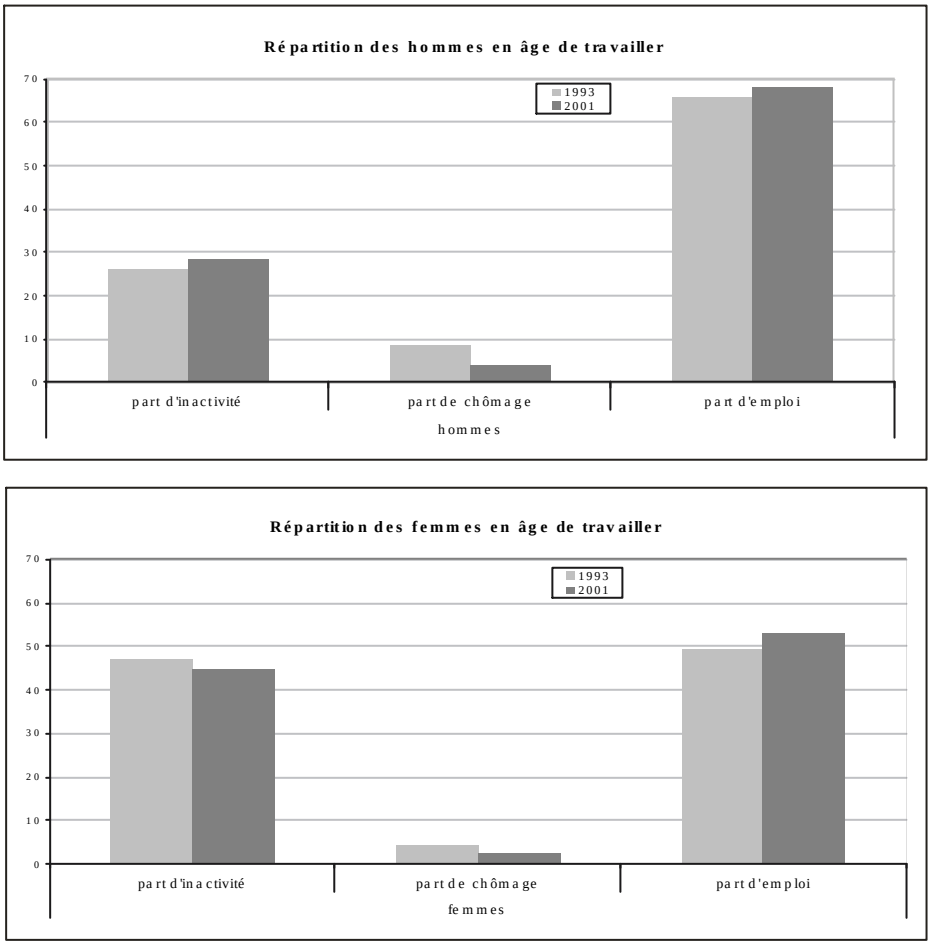
Un tas se ment des ac tifs mas cu lins

Au total sur la période 1993-2001, l'emploi augmente modérément passant de 28,5 millions à 29,8 millions. Comment ces va ria tions d'em plois se sont-elles traduites en termes de chômage et d'activité ? Une variation de l'em ploi se tra duit clas si que ment par une va ria tion en sens inverse du chômage, mais pas intégralement compte tenu d'un effet de flexion : un ac crois se ment de l'em ploi induit des pas sa ges de l'inac ti vi té à l'ac ti vité du fait des opportunités nouvelles d'em ploi et in ver se ment une ré duc tion de l'emploi in duit des re ports sur l'inac ti vité. Au Royaume-Uni, ces mé ca nis mes ne jouent pas de la même façon pour les hommes et pour les femmes (*cf*. graphique 1). Pour les hom mes, la baisse du chômage a été plus accentuée que la crois sance de l'em ploi, ce qui laisse suppo ser qu'une partie du chô mage a été re-

1. Pour une explication de l'écart entre le taux de chômage issu des sources administratives et le taux issu des données d'enquête, voir Lefresne (1997).

portée sur l'inactivité. C'est donc l'inverse d'un effet de flexion qui s'est produit. Pour les femmes, l'accroissement de l'emploi s'est traduit par un recul du chômage, avec effet classique de flexion. Des études plus détaillées portant sur les dynamiques des flux de main-d'œuvre montrent qu'il existe, dans le cas des femmes britanniques, des flux continuels entre l'emploi et l'inactivité n'impliquant pas de gonflement de ce dernier stock. C'est précisément l'ampleur de ces flux et la porosité des frontières entre emploi et inactivité qui expliquerait la faiblesse du taux de chômage féminin, inférieur à celui des hommes, au Royaume-Uni (de Larquier, 2001). La baisse du chômage des hommes s'expliquerait quant à elle par un processus de déversement du chômage vers l'inactivité, non réversible pour une partie d'entre eux. Le phénomène le plus aty-

Graphique 1. Variations de la population en âge de travailler entre 1993 et 2001



Source : Labour Force Survey

pique réside dans une baisse sensible du taux d'activité des hommes de 25-54 ans passant de 94,8 % en 1990 à 90,6 % en 2001.

Ainsi, l'une des principales limites de la stratégie de mobilisation sur le marché du travail s'exprimerait partiellement par un découragement des catégories les plus vulnérables. De plus en plus de personnes se décrivent elles-mêmes comme en maladie de longue durée ; leur nombre a plus que doublé entre 1992 et 2001, atteignant à cette date 2,8 millions de personnes. Celles dont l'état de santé affecte les capacités de recherche d'emploi et qui étaient antérieurement comptabilisées dans le chômage ne le sont plus et sont maintenant classées parmi les titulaires de l'allocation pour invalidité (*Invalidity benefit*) remplacée en 1995 par l'allocation pour incapacité (*Incapacity benefit*). Ce phénomène est particulièrement observable chez les salariés masculins les plus âgés (50-64 ans) : de 400 000 titulaires de l'allocation pour invalidité parmi cette tranche d'âge, en 1979, on est passé à un peu plus d'un million de titulaires de l'allocation pour incapacité, en 2001, les non qualifiés étant sur-représentés dans cet ensemble. Une recherche menée par le ministère du Travail et des retraites a montré qu'en mars 2001, 71 % des personnes transitant entre la maladie (allocataires de l'*Incapacity benefit*) et le chômage (allocataires de la *Jobseeker's allowance*) – dans les deux sens – étaient des hommes dont 27 % ont entre 45 et 54 ans (Hedge et Sykes, 2001). Plus la personne est âgée et faiblement qualifiée, plus la transition s'opère du chômage vers le régime d'incapacité. Cette « fuite des chômeurs » vers l'aide sociale entraîne à son tour un renforcement des contrôles. Les titulaires de cette allocation depuis plus d'un an devront être soumis à des tests médicaux au cours desquels ils auront à prouver qu'ils sont inaptes au travail. L'une des orientations récentes du programme phare de la politique de l'emploi vise l'activation des dépenses d'invalidité par une remise au travail (*New deal for disabled people*, mis en place à l'échelle nationale en juillet 2001).

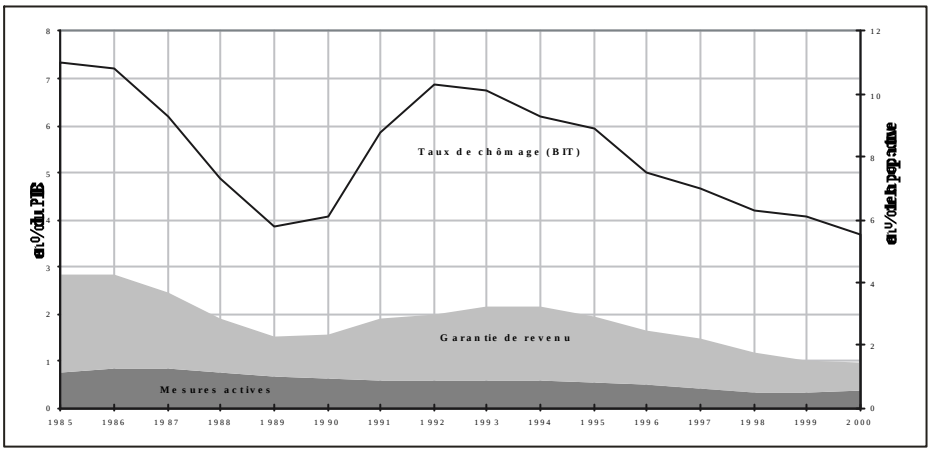
Incitations et contraintes : une politique de retour au travail

Si l'on retient l'indicateur des dépenses affectées au marché du travail construit par l'OCDE, l'effort pour l'emploi est, comparativement à la plupart des autres pays de l'Union, très bas au Royaume-Uni y compris lorsque le taux de chômage est élevé (*cf.* graphique 2) ; le profil d'évolution des dépenses s'écarte significativement de celui du chômage lorsque s'enclenche la récession du début des années quatre-vingt-dix. De plus, si l'on rapporte le montant des dépenses d'indemnisation au taux de chômage comme mesure de l'intensité de l'effort d'indemnisation du chômage (Freyssinet, 2000), ce ratio apparaît particulièrement faible au Royaume-Uni (0,13 en 1998) comparativement aux Pays-Bas (0,78) ou au Danemark (0,36). L'effort d'indemnisation du pays n'est donc pas positivement corrélé avec le niveau du chômage.

Deux fonctions principales sont assignées à la politique de l'emploi :

– la première vise à rapprocher les chômeurs notamment les chômeurs de longue durée, du marché du travail en créant les conditions d'une recherche active d'emploi. Maintenir le contact des services administratifs avec les chômeurs, planifier des entretiens, offrir une assistance technique, voire psychologique, aux demandeurs d'emploi, tels sont les principaux axes de l'intervention du service de l'emploi britannique, par-

Graphique 2. Dépenses pour le marché du travail (en % du PIB) et chômage (en % de la population active)



Source : OCDE

tiellement privatisé. Ces mesures permettent d'exercer un contrôle strict sur l'accès à l'indemnisation du chômage qui a subi une série de réformes importantes sous les gouvernements conservateurs et dont le niveau est particulièrement faible [1] ;

– la seconde fonction porte sur l'ajustement qualitatif de l'offre à la demande de travail à travers les programmes de formation professionnelle des jeunes et des chômeurs adultes. Il est désormais courant de distinguer l'offre de travail (population active) de l'offre de travail *effective*, c'est-à-dire effectivement adaptée aux besoins en qualification induits par les mutations technologiques et la recherche de compétitivité.

Eviter la « trappe du chômage »

Si la notion même de *Workfare* a été systématiquement rejetée par le gouvernement conservateur au motif que l'Etat ne peut devenir l'employeur de dernier ressort, le programme *New deal* instauré en avril 1997, en direction des jeunes chômeurs et des chômeurs de longue durée relève explicitement du registre de la contrainte, les catégories concernées se voyant menacées de suspension d'indemnisation en cas de non-participation. Le programme concerne, en stock, environ 150 000 jeunes de 18 à 24 ans, au chômage depuis au moins six mois ou subissant un handicap sévère dans leur recherche d'emploi. Il comporte également des incitations à l'embauche des personnes sans travail depuis plus de deux ans, des parents isolés, des demandeurs d'emploi de plus de 50 ans, et récemment des personnes invalides. Son financement repose sur une réduction des dépenses sociales et notamment des allocations chômage. Les « bénéficiaires »

1. La *jobseeker's allowance* est d'un montant forfaitaire de 51,40 livres sterling hebdomadaires pour les plus de 25 ans.

choisissent parmi quatre options [1] : un emploi subventionné dans une entreprise ; un placement dans une organisation bénévole ; la participation à un projet touchant à l'environnement ; une formation à plein temps.

Un partenariat local est impulsé par les TEC (*Training Entreprise Councils*) qui doivent informer les participants sur l'état du marché du travail local, la nature et le nombre des offres de placement disponibles. Au cours d'une période préalable de quatre mois (*Gateway*) sont mis en place des services de conseil et un bilan des compétences afin d'orienter la recherche active. Les employeurs quant à eux signent une convention avec le Service de l'emploi stipulant un engagement de leur part : à garantir une formation débouchant sur une qualification reconnue ; à maintenir le jeune sur son poste de travail au-delà des six mois (sauf circonstances particulières supposant une justification de l'employeur) ; à ne pas utiliser ce programme pour substituer un ou plusieurs jeunes bénéficiaires à des salariés déjà en place ; et enfin à garantir au jeune un salaire au moins égal à la subvention octroyée (60 livres sterling hebdomadaires) et si possible correspondant au taux de salaire en vigueur pour le poste ou un poste équivalent.

Il s'agit là d'engagements de principe et non d'obligations, la philosophie générale du programme étant de favoriser l'insertion rapide sur le marché du travail tel qu'il est. Le seule contrainte effective de l'employeur est l'application du taux de salaire minimum (*cf. infra*). La principale innovation concerne le volet formation, présent dans chacune des options, les pénuries aiguës de main-d'œuvre qualifiée et l'accent mis sur l'employabilité des personnes conduisant les pouvoirs publics à en faire l'un des axes de la politique de l'emploi.

« Faire en sorte que le travail paie »

Le second pilier de la stratégie d'activation britannique – et le plus important en termes de volume de « bénéficiaires » – concerne l'instauration d'un crédit d'impôt destiné à stimuler la (re)prise d'emploi. L'attention est portée sur le fait que les dispositifs d'indemnisation du chômage et de revenu minimum garanti exercent un rôle désincitatif à l'emploi faiblement rémunéré pour les personnes dont le conjoint est au chômage. En effet, il semble que l'allocation de recherche d'emploi encourage peu les femmes dont le conjoint est au chômage, à travailler à temps partiel, dans la mesure où tout salaire perçu par la femme affecte l'allocation chômage de son conjoint [2]. Il en va de même lorsque le conjoint n'est plus éligible à la prestation de chômage au bout de six mois et perçoit l'*Income support*. Les minima sociaux calculés sur une base familiale réduisaient ainsi fortement l'incitation des femmes à reprendre un emploi à temps partiel ou un emploi fai-

1. « Il n'y aura pas de cinquième option consistant à rester chez soi tout en bénéficiant d'une protection sociale » avait affirmé Tony Blair après l'annonce de son programme le 14 mai 1997.
2. Depuis la réforme d'octobre 1996, la *jobseeker's allowance* est versée sans condition de ressources, pendant six mois, pour les chômeurs qui peuvent se prévaloir d'une durée de cotisation d'au moins un an sans interruption. Pour les autres (85 % des cas), elle est versée sous conditions de ressources sous les mêmes conditions que l'assistance (*Income support*). Dans ce cas, la base de calcul de versement de la prestation tient compte du revenu du conjoint qui ne doit pas travailler plus de 24 heures par semaine et tient compte de la taille de la famille.

blement rémunéré. C'est pourquoi le gouvernement britannique a mis en place un programme de soutien aux revenus du ménage quand ces derniers comportent au moins un actif. Le *Working families tax credit* (WFTC), introduit en octobre 1999, est attribué à celui des deux conjoints qui occupe un emploi d'au moins 16 heures par semaine, dès lors que le couple a au moins un enfant de moins de 16 ans à charge et un volume d'épargne inférieur à 8 000 livres. Cet impôt négatif garantit ainsi un revenu minimum de 214 livres par semaine à 1,5 million de foyers actifs avec enfants. Il est renforcé par l'adjonction d'une allocation de garde d'enfant. Perçu avec le salaire direct afin de démontrer encore plus clairement l'intérêt du travail sur l'attribution de revenus sociaux, il s'inscrit dans le cadre de l'intégration du système fiscal et de protection sociale.

Cette prestation complétive a été instaurée pour combattre les effets désincitatifs à la prise d'emplois faiblement rémunérateurs, notamment par les femmes dans les couples de chômeurs. Mais cette désincitation résulte, il convient de le rappeler, d'une dérive de l'indemnisation chômage vers une prestation d'assistance sociale sous conditions de ressources et sur une base familiale, dérive orchestrée par les réformes successives du régime indemnitaire (Lefresne, 2001).

S'appuyant sur une série de travaux économétriques, l'économiste britannique Andrew Glyn (2002) tire un bilan plutôt négatif de la politique de l'emploi britannique au regard de trois de ses objectifs essentiels : l'effet sur l'offre de travail ; l'effet sur l'emploi ; l'incidence sur les salaires et leur distribution. Concernant l'offre de travail, l'auteur estime à 100 000 le nombre de personnes effectivement (ré)intégrées au marché du travail sous l'effet du programme *New deal* ou de l'incitation au travail par le crédit fiscal, soit un accroissement de 0,5 % à 0,75 % de la main-d'œuvre active, ce qui traduit un impact très limité des deux programmes en termes d'élargissement des ressources [1], insuffisant pour contrecarrer les flux de main-d'œuvre vers l'inactivité. L'« effet emploi » se trouve quant à lui entravé par la forte segmentation du marché du travail : la faiblesse du taux de chômage global masque en fait des inégalités régionales importantes ; les fortes pénuries d'emplois dans les anciennes régions industrielles touchent très largement les moins qualifiés. L'expansion économique ne donne lieu à aucun surcroît particulier de créations d'emploi dans les zones où les allocations conditionnelles concernent pourtant le plus de bénéficiaires. Sans une politique volontariste de soutien local de la demande d'emploi ou de formation effective des moins qualifiés, l'intéressement à la reprise d'emploi reste limité par l'emploi lui-même. Le chômage et le report sur l'inactivité ont tendance à se concentrer localement et socialement. Un ménage sur cinq, dont l'un des membres au moins est d'âge actif, ne bénéficie d'aucun emploi. En dépit d'un effet redistributif à court terme, les politiques d'emploi et d'intéressement, en favorisant la prise d'emploi bas de gamme, en général à temps partiel (la moitié des titulaires du WFTC travaillent entre 16 et 20 heures

1. Riley et Young (2001) estiment ainsi que 50 à 80 % des personnes sorties du chômage après un passage par le programme *New Deal* auraient trouvé un emploi sans le programme.

hebdomadaires), encourent le risque d'étendre et de légitimer les causes de la pauvreté qu'elles entendent combattre. Ainsi lorsqu'elle parviennent à réellement impulser des retours vers l'emploi, ces politiques ont tendance à conforter la segmentation du marché du travail [1]. L'objectif d'absorption des *outsiders* dans l'ensemble de la compétition salariale, comme condition d'un marché du travail flexible, s'apparente alors en grande partie à une fiction.

Salaires : des évolutions très contrastées

La négociation salariale

C'est paradoxalement au Royaume-Uni que la part salariale s'est, depuis le début des années quatre-vingt, le mieux maintenue au sein de l'Union européenne. Y compris dans les périodes de récession, les salaires réels ont progressé. Depuis 1998, la procédure de reconnaissance syndicale dans les entreprises de plus de vingt salariés contraignant l'employeur à négocier dès lors que les syndicats bénéficient du soutien de la majorité des salariés, contribue à activer la négociation salariale. La faiblesse du taux de chômage autorise par ailleurs des marges de manœuvre plus importantes à cette négociation dont la forme décentralisée constitue un élément de surenchère. Au cours de l'année 2001, les salaires nominaux ont progressé de 3,5 %, selon les sources du Labour Research Department (*Bargaining Report*) qui portent sur un panel d'accords négociés. Selon les sources officielles, la progression des revenus du travail a été sur la même année de 4,4 % (*Labour Force Survey*). Cette progression a connu un certain ralentissement au cours de l'année 2002, avec des évolutions de plus en plus contrastées entre le secteur privé et le secteur public, ce dernier octroyant des hausses souvent supérieures au taux d'inflation en raison de tensions sur le marché du travail et de tensions sociales importantes. Pour la troisième année consécutive, les recommandations de hausse des commissions indépendantes sur les salaires (*Pay review bodies*) ont été suivies. Ainsi par exemple les enseignants d'Angleterre et de Pays de Galles ainsi que les infirmières dans leur ensemble ont reçu 3,7 % d'augmentation en 2001, une augmentation qui a été reconduite à l'identique au cours des quatre premiers mois de l'année 2002. Pour ces deux professions qui connaissent de sévères difficultés de recrutement et des pratiques de débauchage courantes du secteur privé, les hausses sont particulièrement substantielles. Toutefois, ces augmentations salariales ne parviendront pas à dissuader les syndicats d'engager des conflits sociaux importants sur la revalorisation des services publics dont la faible qualité est au centre d'un débat social récurrent. La réforme prévoyant une intervention accrue du privé dans les services publics et notamment celui de la santé constitue l'un des axes de la mobilisation actuelle. Le conflit ouvert entre le *New Labour* et les syndicats à ce sujet entérine la mise en cause des liens traditionnels

1. D'une part, les différentes options du *New Deal* sont loin d'être équivalentes du point de vue des chances d'accès à l'emploi (les placements concernant le secteur bénévole ou l'environnement offrent de faibles chances d'accéder à l'emploi non aidé) et d'autre part, l'emploi auquel donne lieu le *New Deal* est dans plus de la moitié des cas un emploi qualifié « d'instable » (moins de 13 semaines).

nellement forts entre ces deux institutions, de nombreux syndicats ayant décidé de réduire les versements de fonds politique au parti travailliste, certains syndicalistes allant même jusqu'à proposer de financer d'autre partis (Dufour, 2002). L'issue à ce conflit est loin d'être prévisible. D'une part, au sein du TUC, analyses et stratégies syndicales restent marquées par de profondes différences ; d'autre part, la légitimité politique du parti travailliste ne semble pas vraiment entamée par les résultats des dernières élections, avec toutefois une baisse du taux de participation. Les récentes réorganisations au sein du TUC, notamment la fusion des syndicats Amalgamated Engineering and Electrical Union (AEEU) et Manufacturing Science Finance (MSF), en avril 2001, donnant naissance à Amicus – second syndicat derrière Unison avec plus d'un million d'adhérents – marquent la volonté de construire un nouveau rapport de force.

Inégalités salariales et salaire minimum

La progression globale des salaires masque des inégalités importantes. Seuls 34 % des salariés sont couverts par la négociation collective (30 % dans le privé et 78 % dans le public) alors que ce taux était de 70 % en 1978. Les bas salaires échappent à la négociation collective quasi inexistante dans un secteur comme l'hôtellerie restauration ou le nettoyage. Les femmes (70 % des personnes concernées par le salaire minimum), les titulaires de temps partiel (68 %), les néo-recrutés (21 %) constituent les principales victimes des bas salaires. Selon Eurostat, la proportion d'individus travaillant au moins 15 heures par semaine et touchant moins de 60 % du revenu médian s'élève à 21% au Royaume-Uni, alors que cette proportion est de 13 % en France, 7 % au Danemark et 15 % en moyenne dans l'Union européenne [1] (Marlier et Ponthieux, 2000). Cette proportion est la plus élevée de l'Union européenne ; elle reflète assez largement l'ampleur des disparités salariales dans le bas de la distribution des salaires [2]. La pauvreté laborieuse entretient des liens étroits avec le chômage : le nombre de personnes « prisonnières » d'un cycle chômage/bas salaire a doublé en vingt ans. Même lorsque le chômage est évité, le confinement sur des emplois – stables – mais mal rémunérés explique une grande partie de la pauvreté au travail, notamment pour les femmes à temps partiel.

Le salaire minimum, créé en avril 1999, atteindra en octobre 2002, après plusieurs revalorisations recommandées par la *Low Pay Commission* [3], le taux horaire de 4,2 livres sterling pour les salariés de plus de 21 ans (3,6 livres pour les jeunes de 18 à 21 ans). Partant d'un niveau faible au regard des minima existant dans les autres pays de l'Union (3,6 livres pour les plus de 21 ans, 3 livres pour les

1. Selon une exploitation de la vague 1996 du Panel communautaire de ménages.
2. Le ration D5/D1 qui rapporte le salaire médian au seuil du premier décile de salaires s'élève, au Royaume-Uni, de 2,5. Il s'agit avec celui de la Grèce, du taux le plus élevé de l'Union.
3. La *Low Pay Commission* est composée de 3 représentants des salariés, 3 représentants du patronat et 2 experts indépendants. Elle est, en outre, présidée, depuis juin 2002, par Adair Turner, ex-directeur général de la CBI (Confederation of British Industry). Un rapport complet justifiant les recommandations sur le niveau du salaire minimum est attendu par le gouvernement pour février 2003.

plus jeunes), le salaire minimum a ainsi connu une progression de 17 % depuis sa création. Il avoisine désormais le niveau du SMIC en France. Compte tenu du refus initial du gouvernement d'indexer le salaire minimum sur la courbe des rémunérations et des recommandations de modération émises par le Trésor, une telle progression mérite d'être soulignée. Elle témoigne d'une pression constante maintenue par les syndicats qui avaient réclamé un taux minimum de 4 livres en 1998 (voire 5 pour certains d'entre eux) et s'étaient sentis en partie floués par le refus du gouvernement de s'engager alors sur un chiffre précis. S'il constitue un rempart institutionnel contre les très bas salaires (environ 1,3 million de travailleurs en ont bénéficié dont 70 % de femmes), son impact se heurte à une limite importante : pour les nombreux titulaires d'emplois à temps partiel (très majoritairement des femmes) : l'existence d'un minimum horaire ne saurait constituer une base de *revenu* pour vivre, surtout lorsqu'il s'agit de temps partiel courts. Par ailleurs, les contournements du salaire minimum sont régulièrement dénoncés par les syndicats, et la presse en fait un écho assez large. Certains secteurs sont réputés pour bafouer la législation, notamment l'hôtellerie-restauration, le nettoyage ou le secteur textile (travail à domicile), où la syndicalisation est particulièrement faible et les bas salaires sur-représentés [1]. Les syndicats sont quotidiennement mobilisés dans la mise au jour de pratiques frauduleuses des employeurs et le gouvernement a mis en place un organisme d'enregistrement des plaintes, et d'intervention auprès des entreprises récalcitrantes. En dépit de ces limites, le salaire minimum joue un rôle de garde-fou indispensable pour les salariés non couverts par la négociation collective.

« L'équité au travail »

Elargir les droits des salariés

Connues sous le nom d'« l'équité au travail », un ensemble de mesures législatives ont été saluées par le TUC comme « la plus grande avancée des droits des travailleurs de toute une génération ». En 1997, le Royaume-Uni a dû se soumettre à la directive bruxelloise en matière de congé parental, progressivement intégrée aux relations du travail. L'ordonnance sur l'emploi de novembre 2001 – entrant pleinement en vigueur en avril 2003 - prévoit une extension du congé de maternité rémunéré (90 % du salaire pendant les six premières semaines puis 100 livres par semaine) qui passera de 18 à 26 semaines ; et l'instauration d'un congé de paternité rémunéré de deux semaines [2].

La lutte contre les discriminations sur le marché du travail fait l'objet d'un ensemble de dispositions. Les nombreuses commissions mises en place (*Commission for Racial Equity ; Equal Opportunities Commission* concernant les discriminations hommes/femmes) seront bientôt fusionnées en une instance unique chargée de l'application de la législation dans ce domaine. Les critères de non-dis-

1. Certaines chaînes de restauration rapide refusent toujours d'appliquer le taux de salaire minimum en prétextant du fait que les salariés touchent des pourboires en surplus de leur salaire.
2. Les salariés devront pour cela avoir une ancienneté d'au moins 26 semaines à la naissance de l'enfant (90 % du salaire hebdomadaire moyen plafonné à 100 livres).

crimination ont progressivement été appliqués aux travailleurs à temps partiel et plus récemment aux travailleurs sous contrat à durée déterminée. Notons que si l'application de la directive européenne a débouché, depuis 1999, sur la suppression de toute forme de discrimination relative au contrat de travail pour les salariés à temps partiel, les inégalités liées au seuil contributif de meurent. Ainsi, en deçà d'un certain seuil de revenu (70 livres hebdomadaires), ni les employeurs ni les salariés ne cotisent pour certains droits sociaux élémentaires tels que la retraite ou l'indemnisation chômage. Or, actuellement, compte tenu de l'amplleur du temps partiel, deux millions de femmes et cinq cents mille hommes sont dans ce cas.

Au-delà de la transposition de la directive 1999/70 relative aux CDD, dont les dispositions ne concernent que les conditions d'emploi, l'ordonnance sur l'emploi de 2001 impose des règles de non-discrimination en matière de salaire et de retraites d'entreprise. Ce point soulève une opposition forte de la part de la centrale patronale CBI qui souligne que la plupart des retraites d'entreprise prévoient une ancienneté minimale dans l'emploi, censée récompenser loyauté et fidélité à l'égard de l'entreprise. L'intégration des salariés en CDD dans ces systèmes de retraite est ainsi qualifiée par la CBI d'« inefficace et néfaste ».

L'ordonnance prévoit enfin d'élargir les droits syndicaux en matière de formation professionnelle. Les délégués syndicaux spécialisés dans les questions de formation et d'orientation professionnelle des salariés bénéficieront désormais des mêmes droits (crédits d'heures et offres de formation) que ceux accordés aux délégués syndicaux « classiques ». La mesure est fortement contestée par la fédération patronale de la métallurgie qui estime que les entreprises ayant obtenu le statut de *IiP* (*Investors in People*) récompensant leur engagement dans la formation devraient être exemptées d'obligation syndicale dans ce domaine.

Au sein de cet ensemble consolidant les droits des salariés, certains pas décisifs restent difficiles à franchir. Dans un pays où la durée moyenne effective du travail à plein temps figure parmi les plus longues de l'Union, avec toutefois une diminution sur la dernière période [1], c'est la mise en œuvre de la directive sur le temps de travail qui a été le plus sujet à controverse. Soucieux de rassurer les milieux d'affaire quant à son attachement aux principes néo-libéraux, le gouvernement s'est toujours montré hostile à une limitation par voie législative. La transposition de la directive s'est donc faite moyennant une série d'aménagements permettant de soustraire des millions de salariés de son champ d'application, laissant ainsi perdurer de profondes inégalités sectorielles et professionnelles en matière de temps de travail.

Protection du salarié ou assouplissement des règles du licenciement ?

Il est difficile d'interpréter de façon unilatérale le contenu des orientations gouvernementales dans le champ de

1. La durée hebdomadaire moyenne du travail pour les travailleurs à temps plein est passée de 40,2 heures en 1997 à 38,1 heures en 2002, tandis que celle des travailleurs à temps partiel est passée de 16,5 à 17 heures sous l'effet d'une baisse de la part des durées très courtes (*New Earning Survey*). Les travailleurs indépendants continuent d'avoir la durée moyenne la plus élevée (41 heures hebdomadaires).

l'emploi. Ainsi, les mesures prises en matière de protection des salariés vis-à-vis du licenciement abusif (raccourcissement de la période préalable pour se prévaloir d'un licenciement abusif ; hausse des indemnités maximales portées de 12 000 à 50 000 livres sterling) se heurtent à certaines dispositions qui tendent à limiter le recours des salariés auprès des tribunaux du travail. Depuis mai 2001, tout salarié s'estimant injustement licencié avait le choix entre intenter un procès à son employeur devant un *employment tribunal* ou, en accord avec l'employeur, recourir à un arbitre pour résoudre le conflit, ce dernier système d'arbitrage volontaire ayant été mis en place pour limiter les recours juridictionnels jugés excessifs par le gouvernement. L'arbitre est tenu d'observer les principes généraux de bonne foi dans les relations professionnelles et doit également prendre en compte le droit communautaire ; mais sa décision n'est pas fondée sur des textes légaux (hormis le droit européen) ni sur la *common law* (précédent judiciaire). C'est la raison pour laquelle les litiges qui soulèvent des points de droit complexe sont mal pris en compte. Depuis l'entrée en vigueur du dispositif, peu de litiges ont été soumis à l'arbitrage, employeurs et salariés faisant généralement davantage confiance au tribunal du travail dont la décision est collégiale et non individuelle. L'ordonnance sur l'emploi de 2001 impose désormais l'arbitrage comme recours préalable au motif que la procédure est moins coûteuse et plus flexible (ni plaidoiries formelles, ni exigences d'écrit, ni appel à témoins, ni obligation d'administration de la preuve), la saisine des tribunaux n'intervenant qu'en cas d'échec de l'arbitrage. Les tribunaux auront par ailleurs une compétence en matière de pénalisation des plaignants intentant un recours jugé non raisonnable. Le TUC dénonce le risque de limiter le dépôt de plaintes des salariés et souligne l'absence de transparence de ces procédures arbitrales.

Au total, les avancées en matière de protection des salariés sont progressives, en lien avec le droit de reconnaissance syndicale d'une part [1], et avec l'appropriation du traité d'Amsterdam d'autre part. Mais les marges de manœuvre existent bel et bien, comme on l'a vu dans le cadre de l'application de la directive sur le temps de travail, pour contourner ces directives, en restreindre la portée, ou encore leur opposer un veto. Tel fut le cas de la directive qui oblige l'employeur à consulter le personnel dans les entreprises qui n'ont d'activité que dans un seul pays. Mettre à son actif des conditions de travail améliorées auxquelles l'a en grande partie contraint l'appartenance à l'Union, tout en en limitant les effets par fidélité au credo libéral de la flexibilité du marché du travail …telle est la ligne de conduite étroite que s'est tracée le gouvernement Blair.

Sources :

Dufour C. (2002), « Royaume-Uni : place des ressources humaines, salaires et congrès du TUC », *Chronique Internationale de l'IRES*, n° 77, juillet.

Fouquin M., Sébastien J., Sztulman A. (2000), « Le marché du travail britannique vu de France », *Economie et Statistique,* n° 332-333.

Freyssinet J. (2000), *La réduction du taux de chômage : les enseignements des expériences*

1. Notons toutefois que le gouvernement Blair n'est jamais revenu sur les dispositions de restriction du droit de grève prises par les gouvernements conservateurs.

européennes, Rapport pour le Conseil d'analyse économique.

Glyn A. (2002), « L'égalité par le retour au travail », *Esprit, juillet.*

Hedges A., Sykes W. (2001), « Moving Between Sickness and Work », *DWP Research Report*, n°151, Leeds, CDS.

Husson M., Jolivet A., Meilland C. (1999*), Performances d'emploi en Europe : les modalités du succès*, Rapport pour le Conseil d'analyse économique.

Husson M. (2000), « Pourquoi les taux de chômage diffèrent en Europe », *La Revue de l'IRES*, 32, 2000/1.

de Larquier G. (2001), « Dynamiques des marchés du travail, chômage et inégalités », *in* C. Bessy, F. Eymard-Duvernay, G. de Larquier, E. Marchal (dir), *Des marchés du travail équitables ? Approche comparative France/ Royaume-Uni*, Bruxelles, PIE-Peter Lang.

Lefresne F. (1996), « Le marché du travail britannique crée-t-il des emplois ? », *Chronique Internationale de l'IRES,* 41, juillet.

Lefresne F. (1997), « Les chiffres du chômage au Royaume-Uni », *Chronique Internationale de l'IRES*, 46, mai.

Lefresne F. (2001), « Pauvreté et intéressement au travail : l'ambiguïté des politiques publiques », *Chronique Internationale de l'IRES*, 69, mars.

Lefresne F. (2001), « Royaume-Uni : une activation au service de la déréglementation du marché du travail », *in* H. Huyghues Despointes, F. Lefresne, C. Tuchszirer, *L'impact du traitement des activités occasionnelles sur les dynamiques d'emploi et de chômage*, Document de travail DARES.

Marlier E., Ponthieux S. (2000), « Les bas salaires dans les pays de l'UE », *Statistiques en bref, population et conditions sociales*, thème 3-11/2000.

Riley R., Young G. (2001), « The Macroeconomic Impact of the New Deal », *NIESR*, mars.