

« Les politiques de l'emploi en Grande-Bretagne »

Réunion de l'A.F.D.T. du 19 mai 2006

Réunion de l'Association Française de Droit du Travail du 19 mai 2006 – Salle des Crieés, Palais de Justice de Paris

Comment de ne pas s'intéresser aux politiques de l'emploi en Grande-Bretagne lorsque l'on connaît l'importance de la rhétorique comparatiste dans la justification des législations relatives à l'emploi en droit français ? La séance de l'A.F.D.T. tenue le 19 mai 2006 au Palais de Justice de Paris, avait justement pour ambition d'informer sur ce sujet. Pour animer les discussions, deux spécialistes de l'emploi et du Royaume-uni étaient présents : Mme Claire Kilpatrick, Professeur à l'Université de Cambridge UK – University Senior Lecturer, Co-Director in Centre for European Legal Studies (CELS) – et M. Jean-Claude Barbier, Professeur à l'Université de Paris 1 – Directeur de recherche au CNRS, membre du groupe de recherche de Paris 1 MATISSE.

M. Antoine Jeammaud, Président de l'Association, a rappelé à titre d'introduction que le système britannique envisage les politiques de l'emploi en terme de gestion des conditions d'accès au marché du travail. En somme, et suivant la grille d'analyse récemment proposée par G. Esping-Andersen – *The three worlds of Welfare State Capitalism*, Cambridge Polity Press, 1990 ; trad. franç., *Les trois mondes de l'Etat Providence*, PUF, 1999 –, le système britannique peut être qualifié de « libéral ». Cela signifie notamment que le marché y est considéré comme le meilleur instrument d'allocation des richesses. La fonction « redistributive » de l'Etat est alors limitée. En outre, la protection sociale et le droit du travail ne doivent jamais entraver le fonctionnement du marché. Au contraire même, il est préférable qu'ils participent de sa fluidité. La technique des « incitations » prend dans ce système toute son importance. Elle pénètre largement les dispositifs du droit du travail et des politiques de l'emploi. Voilà qui intéressera certainement les juristes français. Le dispositif du CNE – et celui du CPE... – n'a-t-il pas justement été pensé en terme d' « incitations » ? L'analyse des « politiques de l'emploi en Grande-Bretagne » ne peut donc qu'aiguïser l'attention des juristes travaillistes français, soucieux de comprendre les transformations de leur propre système.

Deux thèmes ont été abordés lors cette séance. Jean-Claude Barbier a d'abord fait le point sur la notion même de « politiques de l'emploi en Grande-Bretagne », depuis la période conservatrice jusqu'à celle des travaillistes encore en place. Claire Kilpatrick s'est ensuite intéressée aux évolutions les plus récentes du droit du travail et des politiques de l'emploi en Grande-Bretagne. Elle a également précisé les liens qui existent entre ces deux champs législatifs.

Les métamorphoses des politiques de l'emploi en Grande-Bretagne

Par JEAN-CLAUDE Barbier

De cet auteur, voir notamment : « Le plein emploi au Royaume-Uni ? », *The Independent*, 15/5/1997, p. 26 ; « Les précarités de l'emploi en Europe », *Centres d'étude de l'emploi* 2002, n°53 ; et récemment, *Analyse comparative de l'activation des politiques de l'emploi en France, en Grande-Bretagne, en Allemagne et au Danemark dans le cadre des lignes directrices de la stratégie européenne pour l'emploi*, in *Centres d'étude de l'emploi* 2006, rapport pour la DARES remis au ministère du travail, disponible sur Internet : http://www.cee-recherche.fr/fr/rapports/protection_sociale_france_grande_bretagne_allemande_danemark_31.pdf

A titre de remarque liminaire, Jean-Claude Barbier invite à la plus grande prudence dans l'utilisation de l'expression « politiques de l'emploi » à propos de la Grande-Bretagne. Il n'existe en effet aucun corpus unitaire dévolu aux « politiques de l'emploi » dans ce pays. On trouve des mesures relatives à l'emploi aussi bien dans le *Welfare reform* – c'est-à-dire la réforme de l'Etat Providence – que dans les dispositions sur la politique familiale. L'influence du droit européen, en particulier de la Stratégie Européenne pour l'Emploi, tend certes à modifier cet état de fait. Mais cela reste relativement marginal. Ainsi, pour son analyse, Jean-Claude Barbier propose d'entendre par « politiques de l'emploi », « toute mesure relative au fonctionnement du marché du travail ainsi qu'aux conditions d'accès des travailleurs à ce marché ». L'objet de son exposé est alors circonscrit.

Après cette mise au point terminologique, l'intervenant rappelle le contexte politique qui détermine la définition des politiques de l'emploi en Grande-Bretagne. Ce pays n'est pas membre de la zone euro, ce qui laisse toute latitude à la Banque Centrale Britannique pour influencer les politiques publiques en matière d'emploi. Ensuite, les syndicats y jouent un rôle de second ordre en raison d'une organisation institutionnelle très « centralisée ». Le législateur occupe ainsi une place prépondérante. Enfin, l'idée même de précarité, si familière

aux juristes français, n'a pas d'équivalent en Royaume-Uni, ce qui modifie largement les termes du débat politique.

Le destin de l'emploi comme objet de politiques publiques débute dans le courant des 70. Ces politiques publiques peuvent être scindées en deux périodes : la période conservatrice et la période travailliste. Cependant, Jean-Claude Barbier montre, qu'au-delà des divergences, il existe une certaine continuité entre les politiques mises en place.

La période conservatrice (1979-1996). Pour l'intervenant, l'objectif principal des différents gouvernements conservateurs a été la réduction du taux de chômage. A cette fin, deux types de dispositifs ont été élaborés.

Entre 1979 et 1986, le gouvernement Thatcher privilégie la technique des « contrats aidés », c'est-à-dire de contrats subventionnés par l'Etat. L'objectif est alors de stimuler l'embauche par la réduction du coût du travail. Confronté à une situation semblable à celle de la France – une augmentation continue du chômage depuis les années 70 –, ce gouvernement réagit, à l'image des autres pays européens, par une intervention forte de l'Etat sur le marché du travail. Cependant, cette intervention est limitée à l'allocation d'une aide financière pour certains contrats et n'a pas pour ambition d'introduire un contrôle strict du marché du travail. Jean-Claude Barbier parle en outre d'un Etat « employeur de la dernière chance ». Car l'Etat met également en place des contrats publics destinés à satisfaire certains besoins non-marchands. Durant cette période, le nombre de prestations versées pour invalidité ou handicap ne cesse de croître – de 500 000 en 1980 à 2 000 000 en 1995, soit près de 8% de la population active. Non pas que le nombre de handicapés réels augmente, mais la qualité juridique de « handicapé » ouvre droit à des prestations sociales plus importantes que celles versées au titre de l'allocation universelle. En outre, ces « handicapés » ne sont pas comptabilisés dans les statistiques du chômage...

La seconde période court de 1987 à 1996, date de l'accession au pouvoir des travaillistes. Durant cette période, les conservateurs concentrent leur attention sur le service public de l'emploi. Il faut aider, voire contraindre, les chômeurs de longue durée, les jeunes et les exclus, à revenir sur le marché du travail. L'idée est d'obliger ces personnes sans travail à prendre les emplois « tels qu'ils sont ». Pour cela, nombre d'obligations leur sont imposées notamment en terme de recherches d'emploi. La valorisation des emplois « tels qu'ils sont » entraîne la disparition des contrats aidés et le refus catégorique de faire de l'Etat « l'employeur de dernier ressort ». La fin de la législature de John Major est marquée par la mise en place d'un dispositif expérimental : celui du *workfare* – contraction des termes

anglais *work* et *welfare*. Largement inspiré des politiques publiques américaines, ce dispositif rend conditionnel le régime de l'assurance chômage. Les « chercheurs d'emploi » - *Jobseeker* - signent avec le service de l'emploi un contrat qui les oblige à rechercher activement un travail et à se présenter tous les 15 jours auprès des services sociaux. Tout manquement à ces obligations est sanctionné par la perte – dégressive – des allocations chômages. Le modèle du contrat pénètre la protection sociale.

Jean-Claude Barbier fait un bilan mitigé des politiques conservatrices en matière d'emploi. Elles ont certainement permis la création de dispositifs spécifiques d'aide au retour à l'emploi. Cependant, la baisse du taux de chômage, dont les conservateurs ne cessent de se vanter, semble plutôt résulter d'un jeu d'« écriture » que de l'effectivité des politiques instituées. En effet, selon le mode de calcul retenu pour déterminer le taux de chômage, les personnes titulaires d'une pension de « handicap » sont exclues de la catégorie de « chômeur ». Si l'on rappelle que le nombre de bénéficiaires de cette pension représentait en 1995 près de 8% de la population active, il convient de relativiser grandement le taux de chômage de 5% affiché.

La période travailliste (depuis 1996). L'arrivée au pouvoir des travaillistes prolonge dans une large mesure les politiques de retour à l'emploi élaborées par les conservateurs. L'influence des sciences économiques se fait cependant plus présente – notamment celle de la *London School of Economy*, rompue aux analyses économiques de l'emploi élaborées dans les grandes universités américaines. Le nouveau modèle d'action sur l'emploi devient alors celui de l'« incitation » : il faut tout faire pour favoriser le retour à l'emploi des chômeurs de longue durée. La cible de la politique de l'emploi n'est donc plus le taux de chômage, mais le taux d'emploi, c'est-à-dire la part de la population active qui occupe effectivement un emploi. Deux dispositifs sont mis en place.

Le premier est celui du *welfare to work*. Ce dispositif prolonge en fait celui du *workfare* conservateur. Le modèle du contrat devient ainsi le cadre normatif des rapports entre les sans emploi et les services de l'emploi. L'idée de l'activation des prestations sociales prend alors tout son sens. Les chômeurs sont incités à rechercher activement un emploi, sous peine de perdre leurs allocations.

Le second dispositif est celui du *making work pay*. Ce dispositif part d'un double postulat : d'une part, le chômage de longue durée est volontaire ; d'autre part, le fonctionnement des systèmes sociaux peut exercer une influence néfaste sur le comportement des acteurs du marché du travail. Il est donc nécessaire de veiller à ce que la protection sociale

ne décourage pas l'emploi. Les incitations financières sont censées garantir ce nouvel équilibre qui soumet la protection sociale aux exigences du marché. Le *MWP* met en place deux incitations. Le chômeur doit trouver dans le travail de nouvelles garanties. La Grande-Bretagne dispose ainsi depuis 1999 d'un salaire minimum – *minimum wage* – (pour les salariés de plus de 22 ans : 5,35 £ ; pour les salariés entre 18-22 ans : 4,45 £ ; pour les salariés de moins de 18 ans : 3,00£ - chiffres 2005). Ensuite, le chômeur doit trouver plus avantageux financièrement de travailler que de rester au chômage. Une *working family tax credit* – sorte d'impôt négatif – est versée à toute personne qui travaille plus de 16 heures par semaine et qui doit élever un enfant de moins de 16 ans avec un salaire modique. Cette taxe permet notamment de rendre supportable les emplois faiblement rémunérés. En outre, les frais de garde des enfants sont largement subventionnés par l'Etat pour les revenus les plus faibles.

Conclusion. Jean-Claude Barbier pose une question dont la simplicité n'est qu'apparente : quelle est la performance du système britannique en matière d'emploi ? La réponse à cette question dépend évidemment du type de critère avancé pour évaluer ce système.

En terme de taux d'emploi, la performance britannique est excellente puisque le taux de chômage est de l'ordre de 5% (sachant que nombre de chômeurs relèvent de la catégorie de « handicapé » et sont par là même exclus des statistiques). Cependant, en terme de qualité d'emploi, le bilan est « médiocre ». Les inégalités de revenus ou encore d'accès à l'emploi sont très fortes suivant les régions envisagées (le nord de l'Angleterre est toujours laissé pour compte). La faiblesse des revenus de certains salariés est telle qu'une nouvelle catégorie de travailleurs est apparue : celle des *working poors*.

Les évolutions récentes du droit du travail et des politiques de l'emploi en Grande-Bretagne

Par Claire Kilpatrick

De cet auteur, voir notamment : « Has new labour reconfigured employment legislation ? », *Industrial Law Journal* 2003, vol. 32, n°3, p. 135 ; « New EU employment governance and constitutionalism », in J. Scott, *Law and new governance in the EU and US chart*, Chap. 5, 2006, p. 121.

Prolongeant les développements de Jean-Claude Barbier, Claire Kilpatrick propose d'étudier les évolutions les plus récentes des politiques de l'emploi en Grande-Bretagne. Pour

cela, elle juge nécessaire de rappeler les transformations de la législation du travail depuis 1996, tant ces transformations ont à voir avec les politiques de l'emploi. C'est finalement en terme d'articulation qu'elle suggère d'analyser les rapports entre politiques de l'emploi et droit du travail.

Les changements dans la législation du travail. Les travaillistes ont apporté des changements majeurs en trois domaines.

Le premier est celui de la protection des travailleurs. Tony Blair a ainsi imposé aux employeurs le respect d'un salaire minimum – les conditions d'application et le montant de ce salaire ont été précisés plus haut. En outre, le gouvernement a réduit de deux ans à un an la période d'inapplication de la législation sur le *unfair dismissal*. On sait qu'au Royaume-Uni, les dispositions sur le licenciement individuel ne sont pas, comme en France, applicables à l'ensemble des salariés. Elles ne concernent que ceux qui justifient d'une certaine durée passée au sein de l'entreprise, en l'occurrence un an depuis la réforme Blair. Enfin, les travailleurs à temps partiel ou titulaires d'un contrat à durée déterminée ont obtenu, pour la première fois, une protection de la part du législateur.

Le second domaine concerne la lutte contre les discriminations. L'ordre juridique britannique a toujours été sensible, dans la tradition des pays de *Common Law*, aux problèmes de discrimination. Cette tendance perdure sous la législature Blair. Certaines discriminations, classiquement interdites, sont plus strictement encadrées – les discriminations sexuelles, raciales ou liées à un handicap –. D'autres encore, il y a peu non sanctionnées, sont maintenant reconnues et bannies, notamment celles fondées sur l'orientation sexuelle, les croyances religieuses ou l'âge de la personne.

Le dernier domaine d'action du gouvernement Blair est la politique familiale. Le gouvernement tente d'améliorer la conciliation entre l'exercice d'une activité professionnelle et les besoins de la vie de famille. Le congé de maternité a été progressivement augmenté et atteint aujourd'hui une année entière. En outre, les prestations familiales versées pendant ce congé ont été revues à la hausse – revenus garantis pendant 26 semaines : salaire plein pendant six semaines puis de cent neuf livres par semaine jusqu'à la fin du congé. Par ailleurs, ces congés ne sont plus réservés à la seule maternité. Ils concernent également la paternité, l'adoption et le congé parental. Enfin, la loi permet aux parents, et prochainement aux personnes ayant à charge des parents âgés, de demander un aménagement de leur temps de travail.

Les changements dans la législation du travail ont donc été considérables. Tout aussi importants sont ceux intervenus en matière d'emploi.

Les changements dans les politiques de l'emploi. Afin de comprendre les changements intervenus, Claire Kilpatrick propose d'entendre par « gouvernance de l'emploi » l'ensemble des dispositifs relatifs aux politiques de l'emploi.

Cette « gouvernance » est finalisée par cinq objectifs : la protection des travailleurs, la diminution du chômage, l'augmentation du taux d'emploi, la réinsertion des exclus du marché du travail et l'augmentation de la compétitivité des entreprises. Jusqu'à une date récente, primauté était donnée aux deux premiers objectifs : la protection des travailleurs et la diminution du chômage. Le premier relève du *hard law*, c'est-à-dire des dispositifs juridiques susceptibles de créer des droits au profit des salariés et d'être mobilisés directement devant un juge. A l'opposé, le second est associé au *soft law*, c'est-à-dire aux politiques de l'emploi engagées sous la tutelle et sur le budget de l'Etat – ainsi, les chômeurs de longue durée bénéficient d'une aide spécialisée en matière de formation.

La situation semble aujourd'hui substantiellement différente. Les travaillistes donnent actuellement autant d'importance aux deux premiers objectifs qu'aux trois suivants – voir sur ce point le récent rapport de mars 2006 publié par le gouvernement : *Succes at work*, « Succès au travail », <http://www.dti.gov.uk/files/file27469.pdf>. Ainsi, la politique d'intégration des exclus du marché du travail – comme par exemple celle des femmes au foyer – devient fondamentale. Car pour les travaillistes, l'emploi est le meilleur et peut-être l'unique moyen pour lutter efficacement contre la pauvreté et l'exclusion. En outre, le dernier objectif – celui de la compétitivité des entreprises –, après avoir été longtemps négligé, revient aujourd'hui au premier plan des justifications avancées par le gouvernement lorsqu'il met en place un nouveau dispositif.

Cette dernière considération permet d'ailleurs de souligner le rôle éminemment rhétorique de ces objectifs qui servent tout autant, si ce n'est beaucoup plus, à justifier les politiques de l'emploi mises en place qu'à en ordonner le contenu.

Droit du travail et politiques de l'emploi. Claire Kilpatrick propose alors une relecture des changements apportés à la législation du travail à la lumière des objectifs en matière l'emploi. Ce faisant, elle ne tente pas de rationaliser et donc de justifier les réformes engagées, mais de mettre en exergue les enjeux implicites qui les traversent. Ainsi, la mise en place d'un salaire minimum ne vise pas seulement à protéger les salariés. Elle permet

également d'inciter les chômeurs de longue durée à préférer avoir un travail plutôt que de bénéficier des minima sociaux universels. De la même manière, la législation sur les discriminations est à la fois un instrument de protection contre l'injustice sociale et le support de politiques discriminatoires « ciblées », notamment en faveur des travailleurs les plus âgés ou des femmes au foyer. Sous couvert de lutte contre la discrimination, c'est bien à une reprise en main des catégories les plus éloignées du marché du travail que l'on assiste. Enfin, l'importance donnée au problème de la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle permet certes de préserver le droit à une vie familiale décente, mais surtout, au regard des dispositifs mis en place, d'éviter ou de réduire la « sortie » des mères au foyer du marché du travail. En d'autres termes, par comparaison entre les objectifs affichés et les mécanismes élaborés, il semble que les orientations du gouvernement soient plus complexes qu'il n'y paraît.

Claire Kilpatrick met en lumière la soumission de la législation du travail aux politiques de l'emploi, sachant que ces politiques ont le plus souvent pour objectif de faciliter au maximum la fluidité du marché du travail. Cette soumission apparaît clairement dans le récent rapport présenté par le gouvernement travailliste en mars 2006 – *Success at work*, « Succès au travail », <http://www.dti.gov.uk/files/file27469.pdf>. Toute la politique de l'emploi et par effet l'ensemble du droit du travail doivent, selon ce rapport, tendre à la mise en place de conditions d'accès au marché du travail égales pour tous ainsi qu'à l'élimination des obstacles à la création d'emplois et à la compétitivité des entreprises (« *Mettre en place des conditions d'accès à l'emploi égales pour tous est une responsabilité fondamentale de tout gouvernement moderne. C'est l'outil pour combattre la pauvreté et l'exclusion sociale et assurer à chacun sa part de la richesse dans la croissance du pays. C'est pourquoi nous avons insisté sur l'importance de la mise en place d'un cadre législatif qui élimine les obstacles à la création d'emplois et permette la croissance des entreprises* », p. 7). La croissance de l'entreprise devient ainsi l'horizon de toute politique légitime en matière d'emploi.

Conclusion. Claire Kilpatrick prend au mot le gouvernement travailliste et sa volonté affichée de respecter les principes européens en matière d'emploi, notamment ceux fixés par la Stratégie Européenne pour l'Emploi. Selon cette stratégie, chaque Etat Membre doit concourir à l'élaboration de dispositifs qui garantissent à la fois « plus d'emploi » et un « meilleur emploi ». Indéniablement, la première directive est respectée. La seconde en revanche ne semble pas faire partie des priorités du gouvernement britannique. En effet,

malgré la transposition de la directive de 1998 sur la durée légale du temps de travail, la Grande-Bretagne est le seul pays membre dans lequel la durée maximale moyenne du travail continue à augmenter. En outre, le pourcentage de travailleurs faiblement qualifiés y est beaucoup plus important que dans les autres pays européens. La formation professionnelle fait pourtant partie intégrante des conditions d'un « meilleur emploi ». Cependant, selon Claire Kilpatrick, il semble que l'objectif du « plus d'emploi » prenne le pas sur celui du « plus d'emploi ».